

Quid pro quo? Nederlandse inspiratie voor een vernieuwde taakstelling van de Vlaamse provincies

Vlabest onderzoeksrapport

Koenraad De Ceuninck, Tony Valcke en Tom Verhelst

Centrum voor Lokale Politiek, Universiteit Gent

10 mei 2015

1. Inleiding

Dit rapport brengt in kaart welk profiel de Nederlandse provincies hebben en op basis van welke bestuurscultuur hun takenpakket tot stand is gekomen. De provincies hebben in Nederland immers een voornamelijk grondgebonden bevoegdhedenpakket. Dat is ook de keuze van de politieke meerderheid in Vlaanderen: zowel het regeerakkoord van de Vlaamse regering als de beleidsnota van de minister van Binnenlands Bestuur stelt in het vooruitzicht dat de provincies als eigenstandig bestuursniveau vanaf de volgende provinciale legislatuur enkel nog grondgebonden bevoegdheden zullen uitoefenen. Eind 2014 werd een traject opgestart met als finaliteit om de persoonsgebonden en culturele bevoegdheden aan de provincies te onttrekken. Maar er is vooralsnog geen leidraad over hoe de provincies de overgebleven grondgebonden bevoegdheden het best kunnen opnemen. Dit niettegenstaande er in het verleden al pogingen waren om rond de taken van de verschillende sub-nationale overheden tot afspraken te komen¹.

Vanuit de Nederlandse ervaring kunnen aanbevelingen worden geformuleerd over hoe Vlaanderen het debat over de grondgebonden bevoegdheden van de provincies kan opstarten. Het voorliggende rapport vertrekt daarvoor vanuit vier verschillende dimensies: de territoriale dimensie focust op de plaats van de Nederlandse provincies in het binnenlands bestuur, de bestuurlijke dimensie brengt de rol van interbestuurlijke overlegorganen in kaart, de functionele dimensie schetst de effectieve taken en bevoegdheden van de Nederlandse provincies en de financiële dimensie werpt een blik op de inkomsten en uitgaven en de financiële verhoudingen tussen de besturen. Voor elke dimensie maken we een korte vergelijking tussen de Nederlandse en de Vlaamse situatie. Het is overigens duidelijk dat de verschillende dimensies onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, keuzes binnen de ene dimensie hebben doorgaans ook implicaties op de andere dimensies.

Voorafgaand bekijken we in welke context het debat gevoerd wordt. We vertrekken immers van enkele premissen die in het regeerakkoord van de Vlaamse regering en de beleidsnota Binnenlands Bestuur werden vastgelegd.

¹ We verwijzen onder meer naar het kerntakendebat in de periode 2001-2003 en de interne staatshervorming tijdens de legislatuur 2009-2014 (De Ceuninck, 2014).

In een algemeen besluit hernemen we de belangrijkste vaststellingen die in de deelbesluiten voor de verschillende dimensies werden weergegeven. Tot slot geven we een reeks aanbevelingen ten aanzien van de Vlaamse regering.

Een vergelijking met Nederland is zinvol gezien de provincies in dit buurland zich stapsgewijs voornamelijk op grondgebonden taken hebben toegespitst. Toch willen we meteen ook waarschuwen voor de nadelen verbonden aan deze werkwijze. Door slechts met één land te vergelijken, blijven we als het ware blind voor potentieel interessante keuzes die andere landen hebben gemaakt met betrekking tot het ontwikkelen en afbakenen van een duidelijk takenpakket voor sub-nationale overheden. We verwijzen onder meer naar de comparatieve analyse van het provinciale niveau voor 14 verschillende landen die eerder tot interessante bevindingen kwam (Heinelt & Bertrana, 2011). De case van de Nederlandse provincies kan ons tot bepaalde inzichten inspireren maar we dienen ons ervan bewust te zijn dat de keuze voor deze case tevens een voorafname betekent op de aanbevelingen die we op het einde formuleren.

Wat Vlaanderen en Nederland gemeenschappelijk hebben is de contestatie van het provinciaal bestuursniveau, al lijkt het er op dat het nut van de Vlaamse provincies net iets nadrukkelijker in vraag wordt gesteld dan dat van hun Nederlandse evenknieën. Overigens bevindt het provinciaal niveau zich ook in een aantal andere landen in een soms moeilijke positie (Bertrana & Heinelt, 2011b). In België kwamen de provincies vooral onder druk door het proces van staatshervorming. Het deelstatelijke niveau van gewesten en gemeenschappen kreeg vanaf de jaren 1970 steeds meer bevoegdheden en stelde zich lang zeer centralistisch op. Dit leidde er toe dat sommigen het nut van de provincies als ‘tussenniveau’ in vraag stelden. Afhankelijk van de politieke samenstelling van de opeenvolgende regeringen werd dit ook vertaald op beleidsniveau (De Ceuninck & Valcke, 2011). In Nederland ontbreekt het deelstatelijke niveau waardoor de provincies er ook geen ‘concurrentie’ van ondervinden en de contestatie er bijgevolg ook minder fel is. De druk op de Nederlandse provincies kwam er vooral door de geleidelijke opschaling van het gemeentelijke niveau via het proces van herindelingen en de zogenaamde Randstadproblematiek (cf. infra). Ook hier gaf dit aanleiding tot het in vraag stellen van het provinciaal bestuursniveau. Maar het gaat dan veeleer (hoewel niet uitsluitend) over de onaangepaste schaal van de provincies dan over hun nut an sich (cf. infra). In beide landen wordt vaak beweerd dat Jan Modaal niet goed weet waar provincies precies verantwoordelijk voor zijn noch wie die provinciale politici eigenlijk zijn (Peters, 2007). Je merkt dit vooral in verkiezingsperiodes. Sinds 1994 vallen de provincieraadsverkiezingen in België samen met de gemeenteraadsverkiezingen. En daar waar de klacht vroeger was dat ze in de schaduw stonden van de parlementsverkiezingen - waaraan ze voorheen gekoppeld waren - klinkt sindsdien het gejammer dat de meeste aandacht naar de gemeenteraadsverkiezingen gaat (Valcke, 2007). In Nederland vallen beide verkiezingen niet samen maar de stelselmatig lage(re) opkomst bij verkiezingen voor de Provinciale Staten (49% in 2015 tegenover 56% in 2011) toont aan dat de kiezer ze als ‘second order elections’ beschouwt; net zoals Europese verkiezingen overigens, waar de opkomst nóg lager ligt (rond 37% in 2014 en in 2009). Toch moeten we ons hoeden voor een al te pessimistische kijk. Uit een onderzoek naar de tevredenheid over de transparante werking van de verschillende bestuurslagen blijkt dat alvast de Vlaamse burgers vrij tevreden zijn over de provincies.

Telkens scoren ze net iets lager dan de gemeenten maar wel hoger dan het Vlaamse of nationale niveau (VRIND, 2014, p. 412)².

In dit rapport worden gemeenten en provincies beiden beschouwd als ‘lokale besturen’, zoals dat ook in de internationale literatuur gebruikelijk is (Heinelt & Bertrana, 2011)³. Waar de context dat vereist, gebruiken we de specifieke term voor het betrokken bestuursniveau.

Hervormingen aan het lokaal bestuur worden vaak opgehangen aan of worden gemotiveerd door te verwijzen naar de schaalproblematiek en de bestuurskracht van lokale overheden. Hoewel beide aspecten - daar waar dit zinvol en verhelderend is - aangeraakt worden, vormen ze niet de centrale focus van dit rapport. Verder ligt de klemtoon in dit rapport op het verkozen provinciaal bestuursniveau. En hoewel de Nederlandse Commissaris van de Koning, benoemd door de rijksoverheid, zowel rijkstaken als provinciale taken uitoefent komen zijn/haar bevoegdheden en functioneren hier dus niet expliciet aan bod⁴.

Het rapport kwam tot stand in nauwe samenspraak met de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken. We houden er tevens aan onze Nederlandse collega's Peter Castenmiller en Linze Schaap te danken voor hun waardevolle suggesties tijdens de voorbereiding van dit rapport⁵.

2. Context

Zoals in de inleiding al vermeld, stellen zowel het Vlaams regeerakkoord als de beleidsnota van de minister van Binnenlands Bestuur een ingrijpende hervorming van de provinciale taakstelling in het vooruitzicht. Beide documenten verwijzen ook uitdrukkelijk naar de vorige regeerperiode en met name naar het proces van interne staatshervorming die een reorganisatie van de Vlaamse bestuurlijke ruimte op het oog had. Een hernieuwde en beperkte taakstelling voor de provincies vormde daar een onderdeel van. Het zou ons echter te ver leiden dieper in te gaan op het traject dat tijdens de voorgaande regeerperiode werd afgelegd. We bespreken hieronder dus de kernpunten uit het huidige regeerakkoord en de beleidsnota met betrekking tot de provincies.

2.1. Het Vlaams regeerakkoord van juli 2014

In de visietekst die het eigenlijke regeerakkoord voorafgaat, worden de belangrijkste doelstellingen van de Vlaamse regering omschreven (Vlaamse Regering, 2014, p. 12). De bestuursploeg wenst onder meer een afslanking van de provincies. Daar waar de vorige regering al het onderscheid invoerde

² In 2013 scoorde het provinciale bestuursniveau 3,19 op 5 tegenover 3,36 voor het gemeentelijke niveau, 3 voor het Vlaamse niveau en 2,96 voor het nationale niveau. In 2011 lagen de scores respectievelijk op 3,12 (provincies), 3,39 (gemeenten), 2,90 (Vlaanderen) en 2,87 (nationaal).

³ De gemeenten vormen dan de ‘first tier’ en de provincies de ‘second tier of local government’. En hoewel de tevredenheid ongeveer op hetzelfde niveau zit, mag het duidelijk zijn dat de burger de twee bestuursniveaus niet op één lijn zet. Het gemeentelijke niveau is ook in die zin het meest burgers nabij niveau.

⁴ Voor een recent overzicht, zie: Valcke, T. (2010).

⁵ Peter Castenmiller is politicoloog en senior consultant bij adviesbureau PBLQ ZENC. Hij is tevens voorzitter van de Rekenkamer van de provincie Zeeland en lid van de Kiesraad. Linze Schaap is Universitair Hoofddocent Bestuurskunde aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg.

tussen grond- en persoonsgebonden bevoegdheden wordt dit nu gehanteerd als concept om de bevoegdheden strikt af te bakenen: de provincies verliezen de persoonsgebonden bevoegdheden en de focus komt te liggen op de grondgebonden bevoegdheden. Provincies verliezen ook de mogelijkheid om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing. De opbrengst daarvan wordt omgezet in een dotatie die rekening houdt met de uitgavenvermindering (door het niet langer uitoefenen van de persoonsgebonden bevoegdheden). Bovendien zullen provincies niet langer bovenlokale taken uitoefenen en geen gebiedsgerichte initiatieven meer nemen in steden met meer dan 200.000 inwoners. De opbrengsten die de provinciebelastingen genereren in deze steden worden doorgestort aan die steden. Verder wordt, rekening houdend met het inwonersaantal van elke provincie, het totale aantal provincieraadsleden gehalveerd, terwijl het aantal gedeputeerden tot vier wordt beperkt.

De hervorming die de regering vooropstelt is dus een combinatie van functionele aspecten (verschuiving van bevoegdheden), fiscale aspecten (verlies van bevoegdheid tot het heffen van opcentiemen) en zuiver administratieve of bestuurlijke aspecten (aantal raadsleden en gedeputeerden).

Deze grote lijnen worden in het regeerakkoord zelf nog eens herhaald en verder ontwikkeld. Zo is expliciet bepaald dat de persoonsgebonden bevoegdheden inzake het lokaal sportbeleid, het lokaal jeugdbeleid en het cultureel erfgoedbeleid, die de provincies door de sectorale decreten uit 2012 waren toegewezen, worden geschrapt (Vlaamse Regering, 2014, p. 7). Hier past weliswaar een fundamentele bedenking: nergens wordt expliciet vermeld hoe men die grond- en persoonsgebonden bevoegdheden definieert. Er wordt impliciet van uit gegaan dat dit voor iedereen duidelijk is. Met een verwijzing naar de sectorale decreten bestrijkt men niet alle persoonsgebonden bevoegdheden. Zo wordt in dit verband met geen woord gerept over onderwijs, nochtans overduidelijk een persoonsgebonden materie.

Daarnaast bevat het regeerakkoord nog twee passages die van belang zijn voor de (toekomst van de) provincies en de interbestuurlijke verhoudingen. De eerste passage betreft het engagement van de Vlaamse regering om de beleidsruimte van de 'lokale besturen' aanzienlijk te vergroten (Vlaamse Regering, 2014, p. 4). Vlaamse decreten en uitvoeringsbesluiten inzake bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed, leefmilieu en huisvesting zullen worden herzien zodat ze veel meer dan nu enkel nog op hoofdlijnen zullen sturen. Om dit te realiseren zal een paritair samengestelde commissie (Vlaanderen en de lokale besturen), nagaan op welke terreinen de autonomie van de lokale besturen precies kan verhoogd worden⁶. De tweede passage betreft de evaluatie en aanpassing van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking, die de verplichte terugtreding voorziet van de provincies uit de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Vlaamse Regering, 2014, p. 6).

⁶ Het regeerakkoord voorzag hiervoor een zeer strakke timing. De doorlichting zou namelijk al het eerste jaar van de legislatuur georganiseerd worden, samen met gemeenten en provincies, en diende voor 31 maart 2015 tot concrete resultaten te leiden.

2.2. De beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid van oktober 2014

De keuze om de provincies verder af te slanken en niet langer persoonsgebonden bevoegdheden te laten uit oefenen wordt in de beleidsnota Binnenlands Bestuur gesitueerd in een breder tijdsperspectief. Daarbij wordt onder meer verwezen naar de Lambermont-akkoorden uit 2001 die de bevoegdheid voor de samenstelling, de organisatie, de werking en financiering van de lokale besturen regionaliseerden (Homans, 2014, p. 8). Bovendien verruimt de recente zesde staatshervorming de mogelijkheden van de Vlaamse overheid met betrekking tot de lokale en provinciale besturen. Vlaanderen beschikt hierdoor over een grotere autonomie bij het maken van keuzes over de provinciale instellingen. Concreet krijgt het Vlaamse Gewest “de bevoegdheid om de provinciale instellingen af te schaffen of te wijzigen, of in geval van afschaffing te vervangen door bovengemeentelijke besturen” (Homans, 2014, p. 15).

De beleidsnota formuleert zeven strategische doelstellingen en twee daarvan omvatten operationele doelstellingen met betrekking tot de hervorming van of met een impact op de provincies, met name de eerste (‘bestuurskrachtige steden en gemeenten met meer bevoegdheden en autonomie’) en de derde strategische doelstelling (‘efficiënt en democratisch georganiseerde lokale besturen’). De minister stelt expliciet dat de realisaties uit de vorige regeerperiode geen eindpunt zijn in deze hervorming, maar een startpunt.

De afslanking van de provincies vormt dan ook één van de operationele doelstellingen die volgens de beleidsnota voortbouwt op de inzichten uit de vorige regeerperiode (Homans, 2014, pp. 15-16). Toen werd immers al een eerste stap gezet in de afbakening en inperking van de provinciale taakstelling. Door de wijziging van Artikel 2 van het Provinciedecreet (BS 3 augustus 2012) waren de provincies in principe niet meer bevoegd voor de persoonsgebonden aangelegenheden. Via sectorale decreten en bestuursakkoorden konden de provincies toch nog een beperkt aantal persoonsgebonden bevoegdheden uitoefenen (cf. supra).

Het afslanken van de provincies en het overhevelen van bevoegdheden naar andere bestuursniveaus wordt als een omvangrijke oefening beschouwd die gefaseerd zal worden uitgevoerd. De minister expliciteert dit als volgt: “De eerste fase bestaat uit het in kaart brengen welke taken en bevoegdheden (inclusief de domeinen) de provincies in deze materies uitoefenen en welke beleidsinstrumenten, mensen en middelen hiervoor worden ingezet. In een tweede fase zal voor elk van deze taken en bevoegdheden aangegeven worden welk bestuursniveau ze zal overnemen, indien het nuttig wordt geacht dat deze taken en bevoegdheden behouden blijven. Aansluitend op het beleid van de Vlaamse regering tot decentralisatie van bevoegdheden, wens ik een maximale overdracht naar de gemeenten te realiseren, eventueel in een herkenbaar samenwerkingsverband. Als dat niet mogelijk is, gebeurt de overdracht naar de Vlaamse overheid. In de derde fase zal een concreet transitieplan worden opgesteld” (Homans, 2014, p. 16). Vanzelfsprekend is de eerste fase, het in kaart brengen van welke persoonsgebonden bevoegdheden de provincies uitoefenen, bijzonder cruciaal. Maar zoals eerder aangehaald ontbreekt het aan een concrete definitie daarvan, waardoor het resultaat van deze oefening voor discussie vatbaar kan zijn.

Drie aspecten lijken bijzonder cruciaal te zijn bij deze gefaseerde aanpak: de coherentie, het overleg met de betrokken besturen en de timing. Vooreerst is er de intentie van de minister van Binnenlands Bestuur om de coherentie van het geheel te bewaken, over de verschillende provincies en beleidsdomeinen heen. Daarnaast wenst de minister de overdracht van taken en bevoegdheden in overleg met de provincies te laten gebeuren. En tot slot is er de vooropgestelde timing, waarbij de effectieve overdracht op 1 januari 2017 afgerond moet zijn⁷.

Verder heeft ook de operationele doelstelling met betrekking tot de hervorming van de intergemeentelijke samenwerking een impact op de werking van de provincies. Deze hervorming voorziet namelijk drie fundamentele wijzigingen aan het decreet op de intergemeentelijke samenwerking: de toetreding van private partners, de versoepeling van de beperking van de doelstellingen en de terugtrekking van de provincies (Homans, 2014, pp. 26-27). Momenteel participeren provincies nog tot maximaal 20% in het maatschappelijk kapitaal van projectverenigingen en tot 30% in het kapitaal van dienstverlenende en opdrachthoudende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ter verantwoording van deze maatregelen wordt erop gewezen dat deze passen in het beleid tot afslanking van de provincies en het versterken van de gemeentelijke belangen. In de marge hiervan kan tevens worden opgemerkt dat de Vlaamse regering geen hoge pet op heeft van interbestuurlijke samenwerking. Dit vormt een duidelijke trendbreuk met de vorige regeringen, die interbestuurlijke samenwerking expliciet naar voren schoven (Vlaamse Regering, 2004, p. 54; 2009, p. 82)⁸.

Naast de bovenvermelde beleidsmaatregelen met een directe impact op de bevoegdheden en de werking van de provincies vestigen we nog de aandacht op het concept bestuurskracht, waar de beleidsnota naar verwijst. Dit gebeurt onder meer in het kader van geplande structurele ingrepen (cf. de integratie van het OCMW in de gemeente) en maatregelen op het niveau van de organisatie van lokale besturen (meer mogelijkheden voor het voeren van een eigen personeelsbeleid)(Homans, 2014, p. 5). Verder wijst de beleidsnota op het gebrek aan eigen bestuurskracht dat gemeenten vaak proberen op te vangen door in allerlei samenwerkingsverbanden te stappen of door een beroep te doen op het provinciebestuur. Maar in dit geval, zo stelt de nota, “vermindert de impact van de eigen rechtstreeks verkozen mandatarissen van de gemeente en kan dit het lokaal democratisch draagvlak van het beleid aantasten” (Homans, 2014, p. 12).

2.3. Deelbesluit context

Voor de hervorming van het provinciaal bestuursniveau brengt de huidige Vlaamse regering maatregelen in stelling die een combinatie vormen van drie verschillende dimensies: de bestuurlijke dimensie schuift onder meer het terugtreden van de provincies uit de intergemeentelijke samenwerking (met implicaties voor de financiële dimensie) en een halvering van het aantal raadsleden (en vermindering van het aantal gedeputeerden) naar voren, de functionele dimensie beoogt een verschuiving van bevoegdheden en een inperking van actieterrain, de financiële

⁷ Dit met uitzondering van de vermindering van het aantal provincieraadsleden en het aantal gedeputeerden die wordt doorgevoerd bij de eerstvolgende provincieraadsverkiezingen in 2018.

⁸ Via een aanpassing en uitbreiding van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking had de vorige Vlaamse regering zelfs een decreet op de interbestuurlijke samenwerking in het vooruitzicht gesteld (Vlaamse Regering, 2009, p. 82).

dimensie impliceert het verlies van de bevoegdheid tot het heffen van opcentiemen. Er worden geen maatregelen voorzien die betrekking hebben op de territoriale dimensie.

De beleidsnota van de minister van Binnenlands Bestuur beklemtoont dat bij de gefaseerde uitvoering van deze hervorming zowel de coherentie van het geheel, het overleg met de betrokken besturen en de vooropgestelde timing belangrijke uitgangspunten vormen. Deze drie aspecten lijken dan ook cruciaal voor het welslagen van de operatie.

3. De territoriale dimensie: de plaats van de Nederlandse provincies in het binnenlands bestuur

3.1. Een gedecentraliseerde eenheidsstaat

In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak naar Nederland verwezen als een typevoorbeeld van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In tegenstelling tot het federale België kent Nederland dus geen deelstatelijk overheidsniveau. Diverse auteurs merken evenwel op dat het beeld van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat historisch wel klopt maar dat het concept in de loop van vele decennia aanzienlijke wijzigingen heeft ondergaan (Toonen, 1998, pp. 35-46). Schaap stelt bovendien op dat het concept verwarrend is. In tegenstelling tot sommige andere landen kent Nederland immers geen vaste verhoudingen tussen de bestuurslagen (Schaap, 2012, p. 7). Dit impliceert dat taken, financiën en de mate van beleidsautonomie per taak kunnen verschuiven, iets wat in de praktijk dan ook gebeurt (cf. infra).

De rijksoverheid, de provincies en de gemeenten vormen de drie belangrijkste overheidsniveaus in het Nederlandse politieke systeem. Maar de hedendaagse praktijk toont - zoals in veel landen - een complexer beeld. Naast de drie vermelde overheidsniveaus zijn er ook de waterschappen die bevoegd zijn voor de waterkwaliteit en het watermanagement, de EU die een steeds belangrijker rol speelt, en een veelheid aan intergemeentelijke samenwerkingsvormen op regionaal niveau.

De provincies vormen historisch gezien de bouwstenen van de Nederlandse staat. Simon Schama merkt in dit verband op dat in de Republiek van de Zeven Provinciën de macht stevig in handen van de provincies lag. Maar met de Napoleontische periode en de daaropvolgende oprichting van het Koninkrijk der Nederlanden verloren ze hun bevoorrechte positie (Andeweg & Irwin, 2009, pp. 15-21; Arendsen, 2011, p. 271; Valcke, 2010, p. 127). Bij het beschrijven van de Nederlandse politieke overheden wordt vaak verwezen naar het zogenaamde 'huis van Thorbecke'. De Nederlandse jurist Thorbecke speelde een vooraanstaande rol bij de grondwetsherziening van 1848 en de daarop gebaseerde provinciewet uit 1850 en gemeentewet uit 1851. Daarom is hij in belangrijke mate verantwoordelijk voor de constitutionele en organieke wetgeving voor provincies, gemeenten en het binnenlands bestuur. De beeldspraak van het 'huis' verwijst naar de drie bestuurslagen, m.n. de gemeenten als basis van het openbaar bestuur ('het gelijkvloers'), de provincies als een bestuurlijke tussenlaag ('de verdieping') en het rijk als bestuurlijke bovenlaag ('het dak'). Er wordt in de literatuur en in discussies over lokaal bestuur nog vaak verwezen naar het 'huis van Thorbecke' maar de schijnbare eenvoud ervan creëert een enigszins vals beeld, dat ook niet aansluit bij het organische denken van Thorbecke. In zijn visie vormden de bestuurslagen geen afzonderlijke eenheden en waren er tussen de onderlinge besturen sterke wederzijdse afhankelijkheden (Toonen, 1998;

Derksen en Schaap, 2010). Bovendien is de dagelijkse praktijk door allerlei maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen sterk gewijzigd (Arendsen, 2011; Denters 2005).

Formeel is het openbaar bestuur in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat nog gebaseerd op de driedeling rijk, provincies en gemeenten. Maar de verhoudingen tussen deze bestuurslagen staan zowel qua vorm, inhoud als competentieverdeling bijna permanent ter discussie. Er bestaat geen alomvattende theorie over wat het geëigende niveau is voor overheidstaken, waardoor een maatstaf voor decentralisatiebeleid ontbreekt. Bovendien is het 'huis van Thorbecke', mede door maatschappelijke ontwikkelingen, veranderende rollen van bestuurlijke actoren en diverse institutionele veranderingen (de EU, de vorming van regionale samenwerkingsregio's en -verbanden, de realisatie van binnengemeentelijke decentralisatie), verder uitgedijd en een stuk ingewikkelder geworden (Elzinga & Hagelstein, 1998, p. 108).

Nederland telt sinds 1986 - het jaar waarin de provincie Flevoland werd opgericht - twaalf provincies. Die hebben onderling wel een en ander met elkaar gemeen, maar ze vertonen toch ook grote verschillen, bijvoorbeeld inzake oppervlakte, bevolkingsdichtheid, budget en sociaal-economische structuur (zie tabel 1).

Tabel 1. Kengetallen voor de Nederlands en Vlaamse provincies

| Provincie | Aantal inwoners | Oppervlakte (km ²) | Bevolkingsdichtheid (inw./km ²) | Aantal gemeenten in 2015 | BBP in Euro/inwoner |
|------------------------|-----------------|--------------------------------|---|--------------------------|---------------------|
| Nederlandse Provincies | | | | | |
| Drenthe | 488 988 | 2 680.14 | 182 | 12 | 26 895 |
| Flevoland | 399 893 | 2 412.30 | 166 | 6 | 28 889 |
| Friesland | 646 317 | 5 748.75 | 112 | 24 | 27 988 |
| Gelderland | 2 019 692 | 5 136.51 | 393 | 54 | 32 459 |
| Groningen | 582 728 | 2 960.05 | 197 | 23 | 54 594 |
| Limburg | 1 120 006 | 2 209.22 | 507 | 33 | 31 106 |
| Noord-Brabant | 2 479 274 | 5 081.76 | 488 | 65 | 38 769 |
| Noord-Holland | 2 741 369 | 4 091.76 | 670 | 51 | 46 308 |

| | | | | | |
|--------------------|-----------|----------|-------|----|--------|
| Overijssel | 1 139 697 | 3 420.86 | 333 | 25 | 31 426 |
| Utrecht | 1 253 672 | 1 449.12 | 865 | 26 | 45 297 |
| Zeeland | 380 621 | 2 933.89 | 130 | 13 | 30 292 |
| Zuid-Holland | 3 577 032 | 3 418.50 | 1 046 | 60 | 38 016 |
| Vlaamse provincies | | | | | |
| Antwerpen | 1 810 543 | 2 867.39 | 631 | 70 | 41 917 |
| Limburg | 859 681 | 2 422.31 | 355 | 44 | 29 528 |
| Oost-Vlaanderen | 1 475 679 | 2 982.24 | 495 | 65 | 32 460 |
| Vlaams-Brabant | 1 113 512 | 2 106.15 | 529 | 65 | 37 697 |
| West-Vlaanderen | 1 178 265 | 3 144,34 | 375 | 64 | 34 049 |

Bron voor Nederland: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), cijfers voor het aantal inwoners op 1 januari 2014 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=03759NED&D1=0-2&D2=0&D3=0,5-16&D4=I&HD=150420-1334&HDR=T&STB=G2,G3,G1>; de cijfers over de oppervlakte dateren van 2010 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70262NED&D1=0&D2=5-16&D3=a&HD=150421-1251&HDR=T&STB=G1,G2>; de cijfers over het BBP per inwoner dateren van 2013 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82801NED&D1=a&D2=6-17&D3=a&HD=150421-1328&HDR=T&STB=G1,G2>

Bronnen voor Vlaanderen: Vlaamse overheid www.vlaanderen.be/nl/gemeenten-en-provincies, cijfers voor het aantal inwoners op 1 januari 2015 (volgens het Rijksregister); de cijfers over de oppervlakte dateren eveneens van 2015. De cijfers over het BBP per inwoner dateren van 2013 (INR, 2015, p. 73).

Vanuit beleidsperspectief gezien, worden de provincies geconfronteerd met een pluriformiteit aan partners die evenveel belangen vertegenwoordigen. Dit noopt de provincies net als de andere bestuurslagen tot nieuwe bestuurlijke constructies (convenanten, privatiseringen, deregulering, externe verzelfstandigingen, publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking), wat hun directe sturingsmogelijkheden beperkt (Arendsen, 2011; Peters, 2007; Valcke, 2010).

3.2. Autonomie en medebewind

Volgens Derksen en Schaap (2010) zijn autonomie en medebewind de belangrijkste kenmerken van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. De Nederlandse grondwet voorziet immers in de provinciale en gemeentelijke autonomie (Artikel 124 Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden). Provincies en gemeenten hebben een algemene bevoegdheid en dus een open taakstelling (cf. infra, functionele dimensie). Op hun grondgebied zijn ze vrij in het maken van beleidskeuzes (zolang die niet indruisen tegen 'hogere' wetten). De eenheidsstaat mag dan ook niet verward worden met 'centralisatie'. De 'eenheid' wordt nog het best geïllustreerd door de uniformiteit van de openbare dienstverlening. Maar ondanks deze uniformiteit is de Nederlandse staat sterk gedecentraliseerd. Gemeentelijke en provinciale besturen zijn immers ook verantwoordelijk voor de implementatie van nationaal beleid. Het tweede hoofdkenmerk van sub-nationaal bestuur is dus medebewind. Net als gemeenten zijn provincies daardoor heel sterk financieel afhankelijk van het rijk (cf. infra). De groei van de welvaartsstaat leidde initieel tot meer centralisatie maar die heeft het belang van de sub-nationale besturen niet vernietigd.

3.3. De schaalproblematiek

Het aantal Nederlandse provincies en dus ook hun schaal bleef ongewijzigd sinds 1986 toen de nieuwe provincie Flevoland werd opgericht. Toch waren er de voorbije decennia herhaaldelijk discussies over een aanpassing van de schaal van de provincies. De voorstellen hierrond gingen twee tegenovergestelde richtingen uit. Enerzijds waren er pleidooien voor het opdelen van het grondgebied in meer kleinere provincies. Anderzijds waren er voorstellen voor een 'opschaling' waarbij er grotere provincies of 'landsdelen' (cf. infra) zouden gevormd worden.

Volgens Boogers en Hendriks (2005) heeft het debat over het middenbestuur in Nederland verschillende achtergronden. Zo neemt het vinden van een oplossing voor de bestuurlijke problemen van stadsregio's een dominante plaats in de discussie in. Daarnaast is er de wens om de daadkracht en democratische controle van het regionale beleid te versterken. Tot slot vindt het debat over het middenbestuur ook plaats tegen de achtergrond van de positie van de Nederlandse regio's binnen Europa, waarbij de gedachte is dat door een grotere schaal (de zgn. landsdelen) het middenbestuur beter zijn mannetje kan staan in het Europa van de regio's. Dit betekent m.a.w. dat de rol en de betekenis van provincies doorgaans in de rand van andere discussies aan bod komen (zie ook: Arendsen, 2011, pp. 281-286).

Kort na de Tweede Wereldoorlog werd al een adviescommissie over de regioproblematiek ingesteld (Peters, 2007; Valcke, 2010). Deze commissie-Koelma zag geen heil in verplichte intergemeentelijke samenwerking en pleitte voor de instelling van districten, een bestuurslaag tussen gemeenten en provincies. Maar dit ging voor de minister en het parlement te ver en uiteindelijk werd er in 1950 gekozen voor een Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) op basis van vrijwillige samenwerking. Vanaf de jaren 1960 zorgde de explosieve industriële groei en de hiermee samenhangende processen van suburbanisatie voor problemen op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Deze konden moeilijk opgelost worden via intergemeentelijke samenwerking, zodat men het idee

lanceerde van de creatie van gewesten als bestuursniveau tussen gemeenten en provincies. Zo werd in 1964 in de regio Rotterdam het Openbaar Lichaam Rijnmond ingesteld en verschenen in de daaropvolgende jaren plannen om bij deze gewestvorming de provincies om te vormen tot enkele grotere landsdelen, variërend van 40 tot 55 gewesten binnen 4 tot 5 landsdelen. Het ontwerp van de wet op de gewesten verscheen in 1971 maar kreeg uiteindelijk onvoldoende politieke steun en werd weer ingetrokken. Ondertussen was het aantal en de intensiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden sterk toegenomen en bij het aantreden van een nieuw kabinet werden de plannen rond de landsdelen in de ijskast gestopt.

In 1975 verscheen het ontwerp van de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur (WRBB), waarmee men het overvloedig gebruik van de WGR wilde terugdringen omdat het leidde tot functioneel verkokerd en ondemocratisch regionaal bestuur (Boogers & Hendriks, 2005; Van Loock, 2013). Men vreesde voor de uitholling van de gemeentelijke autonomie. Er werd vervolgens voorgesteld om de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te vervangen door kleinere provincies, die een groot aantal gemeentelijke taken zouden krijgen en ook een aantal nieuwe bevoegdheden. In het wetsontwerp uit 1977 zouden er 24 van deze 'doeprovincies' of provincies-nieuwe-stijl komen. Maar de beoogde wijzigingen aan takenpakketten leidden tot grote belangenconflicten. Na het aantreden van een nieuw kabinet werd in de jaren 1980 opnieuw meer ingezet op gemeentelijke herindelingen en gemeentelijke samenwerking, waardoor een herziening van de WGR opnieuw op de politieke agenda kwam. Daarnaast werd in die jaren bij bestuurlijke hervormingen, o.m. rond arbeidsvoorziening en de reorganisatie van de politie, gekozen voor functionele regiovorming, wat betekent dat voor het betreffende beleidsterrein nieuwe regio's in het leven werden geroepen maar die steeds weer anders ingedeeld werden.

In 1989 kwam de grootstedelijke problematiek opnieuw op de politieke agenda, o.m. door het rapport van de commissie-Montijn, waarin werd gepleit voor een versterking van de bestuurskracht van stedelijke gebieden (Arendsen, 2011; Boogers & Hendriks, 2005). De regering werkte dit uit in (drie) nota's Bestuur op Niveau die zich (aanvankelijk) beperkten tot zeven stedelijke gebieden⁹. Deze zeven BoN-gebieden kregen een regionaal bestuur op basis van een aangescherpte WGR (het zgn. WGR+ regime), dat later kon uitgroeien tot stedelijke gebiedsautoriteit (SGA). Via de Kaderwet Bestuur in Verandering zouden de stadsregio's uiteindelijk een zelfstandige provincie-nieuwe-stijl worden met andere taken en meer bevoegdheden dan de bestaande provincies (kaderwetgebieden als tussenstap naar stadsprovincies). Maar na de installatie van het eerste paarse kabinet, onder leiding van Kok, bleek dat dat een ander perspectief had op de ontwikkeling van stadsregio's. Men meende ook dat de taken die het rijk liet uitvoeren door functionele regio's aan provincie en gemeente moesten toebedeeld worden. Grootschalige gemeentelijke herindelingen en de vorming van stadsprovincies waren dus de enige opties. Maar die laatste optie verdween naar de prullenmand toen de bevolking van Rotterdam en later ook Amsterdam zich er bij een consultatief referendum tegen verzette¹⁰. Uiteindelijk viel het kabinet terug op gebiedsuitbreiding van steden en een versterking van de intergemeentelijke samenwerking via WGR+ constructies. Intussen werd in een rapport uit 2002 gepleit voor een gedifferentieerde schaalvergroting van provincies. De commissie-Geelhoed maakte haar rapport op vraag van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de

⁹ Het betrof Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem-Nijmegen, Hengelo-Enschede en Eindhoven.

¹⁰ De bevolking verzette zich ook tegen het feit dat de bestaande stad in gemeenten zou opgedeeld worden. Het verzet kan dus niet louter weggezet worden als een stem tegen de stadsprovincie.

organisatie die de belangen van de 12 Nederlandse provincies in Den Haag en Brussel behartigt, en stelde dat het vervagen van de grenzen tussen provincies in de Randstad het duidelijkst zichtbaar was. Om de concurrentiestrijd aan te kunnen met andere Europese regio's moest daarom overgegaan worden tot de vorming van 4 tot 6 'landsdelen' en een Randstadprovincie (Commissie Regionaal bestuur in Nederland, 2002).

In 1991 al was Regio Randstad ontstaan, een bestuurlijk samenwerkingsverband tussen de toen nog drie randstadprovincies, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht (later kwam Flevoland er als vierde bij). Het steeds nadrukkelijker aandringen op verdergaande bestuurlijke samenwerking moet gezien worden tegen de achtergrond van de sterke ruimtelijke (en economische) verwevenheid en de concurrentie van andere Europese regio's. Ook de zogenaamde 'Holland 8', bestaande uit de burgemeesters van de vier grote steden en de commissarissen van de Koningin van de vier betrokken Randstadprovincies, pleitte er in een gezamenlijk manifest voor om de samenwerking in de Randstad effectiever en efficiënter te organiseren door het instellen van een Randstadprovincie¹¹. Daarnaast bestaat er sinds de jaren 1990 ook de G4, een samenwerkingsverband tussen de vier grootste steden van Nederland (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) die door hun vergelijkbare omvang en bevolkingssamenstelling vaak voor dezelfde uitdagingen staan, daardoor veel gelijklopende belangen hebben en op verschillende terreinen ambtelijk en bestuurlijk samenwerken (Arendsen, 2011; Peters, 2007).

De discussie over de schaal van de provincies wordt mede beïnvloed door het voortdurende fusieproces van gemeenten, dat beschouwd mag worden als de meest significante hervorming van het sub-nationaal bestuur in Nederland. De belangrijkste reden voor deze gemeentelijke herindelingen is de groei van de welvaartsstaat en de toenemende vraag naar beheerscapaciteit op lokaal niveau. Het probleem is evenwel dat de meeste evaluaties van herindelingen amper een relatie leggen tussen schaal (aantal inwoners) en de beheerscapaciteit (Derksen & Schaap, 2010). In recente jaren werd een substantieel aantal bevoegdheden naar lokale besturen gedecentraliseerd met als doel meer effectiviteit en efficiëntie, alsook een versterking van de lokale democratie te bewerkstelligen. Maar de gestelde doelen werden maar gedeeltelijk gehaald (Schaap, 2009). Allers en Geertsema (2014) stellen in een recente analyse zelfs dat er geen bewijs is voor efficiëntiewinst of schaalvoordelen noch voor een uitgebreider dienstverlening.

Het continu proces van gemeentelijke herindeling, dat vooral vanaf de jaren 1980 sterk is toegenomen, wordt zowel door de rijksoverheid als door de provincies gestimuleerd. Telde Nederland in 1900 nog 1.121 gemeenten, dan bedroeg dat aantal in 2000 nog 537 en waren er in januari 2015 nog maar 393 gemeenten (www.cbs.nl, 2015, 15 april). Bovendien hebben gemeenten in de loop van de voorbije decennia allerlei samenwerkingsverbanden opgezet met naburige gemeenten. Dat gebeurde bijvoorbeeld op het vlak van huisvuilophaling, rampenplannen en hulpdiensten. Maar deze informele en functionele regio's vielen zelden samen, ook niet met regionale samenwerking die van bovenaf werd opgelegd zoals bijvoorbeeld inzake politie.

Het eerder vermelde analytische rapport van de commissie-Geelhoed werd later verder geconcretiseerd door de commissie-Lodders (Lodders-Elfferich, 2008). Deze door het IPO ingestelde commissie gaf de provincies het advies zich te concentreren op enkele, met name ruimtelijke,

¹¹ Een minderheidsstandpunt stelde twee Randstadprovincies voor, nl. een voor de Noordvleugel en een voor de Zuidvleugel.

kerntaken. Maar daar moest dan wel tegenover staan dat de provincies op deze terreinen bestuurlijk aan het roer zouden staan (Castenmiller & Herweijer, 2015b). Belangrijk is dat de commissie tevens aangaf dat de provincies het takenpakket terug claimden dat de WGR+-regio's hen hadden onttrokken. Door het verdwijnen van de WGR zouden de provincies opnieuw versterkt worden en zou meteen ook de tussenschaal van de WGR verdwijnen.

De WGR+-regio's voelden zich bedreigd en op hun vraag kwamen ze samen met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2008 met een nieuw rapport op de proppen. Daarin nam een commissie onder leiding van Ed Nijpels de ervaringen met stadsregionale samenwerking onder de loep (Nijpels, 2009). De acht stadsregio's bestaan sinds 1 januari 2006, maar zeven van de acht zijn de directe opvolger van de zogenaamde kaderwetgebieden die in 1995 werden ingesteld. De betrokken gemeenten omvatten meer dan een derde van de Nederlandse bevolking. Stadsregio's vormen in feite een verlengd lokaal bestuur. Het rapport stelt dat er in Nederland behoefte is aan regionale agendavorming en –uitvoering en dat alle relevante en betrokken maatschappelijke organisaties de meerwaarde van de stadsregionale samenwerking op terreinen als vervoer, regionale economie, woningbouwplanning, ruimtelijke ordening en zorg onderschrijven. Daarbij is flexibiliteit in de samenwerking belangrijk en moeten de provincies een belangrijke bondgenoot zijn. De WGR+ regeling verschilt op een aantal punten van de WGR. Zo heeft de samenwerking een niet-vrijblijvend karakter, beschikt de stadsregio over doorzettingsmacht¹², zijn er enkele rijkstaken bij wet aan de stadsregio's toevertrouwd (zoals de voorbereiding en uitvoering van het regionaal verkeers- en vervoerbeleid) en verkregen enkele stadsregio's bovendien taken van de provincie. Gemeenten dragen geregeld taken over op het terrein van de lokale en regionale economie, het sociaaleconomisch overleg en het innovatiebeleid. Het rapport concludeert dat de meer dan vijftig jaar oude discussie over regionale samenwerking de behoefte illustreert aan een dergelijk kader, maar tevens het feit dat er geen algemeen geaccepteerde vorm voor samenwerking bestaat. Bovendien moet dit ook gezien worden tegen de achtergrond van maatschappelijke veranderingen waarbij er steeds meer sprake is van een netwerksamenleving.

Een jaar later werd in een reguliere beleidsevaluatie, voorzien in de wet en uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, opnieuw een positief oordeel geveld over de WGR+-regio's (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010). Maar het kort daarop nieuw aangetreden kabinet Rutte-Verhagen besloot niettemin tot de afschaffing van de WGR+-regio's. Bovendien beslisten de beide kabinetten Rutte (vanaf november 2012 trad het kabinet Rutte-Asscher aan) opnieuw tot een territoriale hervorming waarin op lange termijn het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van minimum honderdduizend inwoners centraal staan (Castenmiller & Herweijer, 2015b). De provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland zouden als eerste worden samengevoegd.

Sinds 1 januari 2015 zijn de WGR+ regio's afgeschaft (goedgekeurd door de Eerste Kamer op 16 december 2014). Maar niet alle voornemens uit de regeerakkoorden zijn in wetgeving omgezet. In de zomer van 2014 besloot de minister van Binnenlandse Zaken om het wetsvoorstel tot samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland niet door te zetten en er liggen geen voorstellen klaar om de huishouding van de provincies te sluiten. Ook het opvoeren van het tempo van de gemeentelijke herindelingen en vooral de beoogde uitgestrekte regiogemeenten met meer

¹² In casu en bij impasses in besluitvormingsprocessen over de macht en het gezag beschikken om beslissingen te nemen en aan lagere besturen of organisaties verplicht op te leggen.

dan 100.000 inwoners worden op weinig enthousiasme onthaald. De minister heeft zijn ambities neerwaarts moeten bijstellen. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat tegen 2017 5 landsdelen in plaats van de huidige 12 provincies zouden komen. Nadien werd 2025 als streefdatum naar voren geschoven terwijl het aantal landsdelen ondertussen op 7 werd gebracht. De bedoeling is dat de waterschappen worden samengevoegd bij de landsdelen.

In Europese context zijn de Nederlandse provincies te klein om vergelijkbaar te zijn met de Duitse Länder of de Belgische regio's. In de EU worden deze landsdelen erkend als het hoogste niveau van regionale administratie, de zgn. NUTS-1 categorie¹³. De provincies horen bij de NUTS-2 categorie. In het Comité van de Regio's zijn de Nederlandse provincies dan weer wel vertegenwoordigd, terwijl daarvoor België vertegenwoordigers van de gemeenschappen en gewesten zetelen¹⁴.

3.4. Deelbesluit territoriale dimensie

Een belangrijk verschil met Vlaanderen is dat Nederland geen deelstatelijk bestuursniveau kent zoals dat met de gemeenschappen en gewesten in België wel bestaat. Dit maakt dat de Nederlandse provincies in het bestuurlijke landschap een sterkere positie innemen dan de Vlaamse provincies.

Anderzijds wordt Nederland gekenmerkt door een constant proces van gemeentelijke herindelingen. Daardoor zijn andere schaalverhoudingen ontstaan. Samen met de in de Randstad ervaren bestuurlijke problemen hebben die ertoe geleid dat de positie van de provincies als middenbestuur (zowel inhoudelijk als territoriaal) in vraag werd gesteld. De WGR+ regeling die de problematiek van de grote steden en stedelijke regio's diende op te lossen is ondertussen alweer afgeschaft. En het pleidooi voor de ontwikkeling van (vier, vijf of zeven) landsdelen blijkt in de praktijk een discours met twee snelheden. Doorgaans worden de (huidige) provincies in de Randstad als te klein ervaren, terwijl dat in de rest van Nederland veel minder het geval is. Uiteindelijk blijft men vasthouden aan de drie bestaande bestuurslagen. Wel is er in Nederland een quasi permanent debat over het verbeteren van de bestuurlijke organisatie en zijn er ook concrete veranderingen doorgevoerd, ook al zijn sommige maatregelen alweer teruggedraaid. Zowel dat open debat als de concrete besluitvorming is iets wat in Vlaanderen tot nog toe veel minder aanwezig was.

De belangrijkste conclusie die we kunnen trekken uit de vele rapporten van diverse commissies is dat er geen ideale bestuurlijke schaal en territoriale indeling bestaat. Deze wisselt al naargelang de beleidsprioriteiten en de politieke inzichten van de verschillende regeringspartijen, alsook al naargelang de wijzigende context. Dat lijkt dan weer wel een parallel die we met Vlaanderen kunnen trekken. Zowel in Vlaanderen als in Nederland zijn de feitelijke verhoudingen in het binnenlands bestuur in de loop van de tijd gewijzigd. En die wijzigingen zijn deels het gevolg van bewuste keuzes met betrekking tot de inrichting van het binnenlands bestuur, deels van onderhandelingen (cf. infra

¹³ De NUTS, Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques, is de regionale indeling van het Europese statistiekbureau Eurostat. Deze is ingevoerd om over heel Europa vergelijkbare regio's te hebben, waardoor Europese statistieken regionaal goed vergelijkbaar zijn.
http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_CLS_DLD&StrNom=NUTS_33&trLanguageCode=EN.

¹⁴ Voor meer info, zie: <http://cor.europa.eu/nl/about/nationaldelegations/Pages/national-delegations.aspx>.

bestuurlijke dimensie). Alleen lijkt er in Vlaanderen vaker sprake te zijn geweest van onbewuste keuzes of het niet maken van keuzes (cf. gemeentefusies).

4. De bestuurlijke dimensie: over interbestuurlijke verhoudingen en interbestuurlijk overleg

Met de bestuurlijke dimensie verwijzen we naar de interbestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen. Meer specifiek hebben we het hier over de verhouding van de Nederlandse provincies tot het bovenliggend bestuur, namelijk het rijk, en de onderliggende besturen, namelijk de gemeenten. We maken hiervoor gebruik van de typologie die werd ontwikkeld door Sellers en Lidström (2007) en door Bertrana en Heinelt (2011b) werd aangepast in functie van de toepasbaarheid op de provincies in Europees comparatief perspectief¹⁵. Door die typologie te gebruiken kunnen we meteen ook de Nederlandse situatie vergelijken met die in België. Bij de uitwerking van de financiële dimensie komen we verder nog terug op die typologie.

4.1. Bestuurlijke verhoudingen in comparatief perspectief

Bertrana en Heinelt (2011b) verwijzen in hun typologie zowel naar de ‘capaciteit’ van de provincies als naar de ‘autonomie’ waarover ze beschikken. Dit operationaliseren ze aan de hand van twee dimensies, namelijk de politiek-administratieve en de financiële dimensie. In dit onderdeel van het rapport focussen we enkel op de eerstgenoemde dimensie, de financiële dimensie komt later aan bod. De politiek-administratieve of bestuurlijke dimensie wordt door de eerdergenoemde auteurs gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- De grondwettelijke bescherming van de provincies, volgens hen ‘the clearest measure of formal institutional guarantees for local authority’;
- De aanduiding van provinciale leidinggevend en de aanwezigheid van centraal (nationaal of regionaal) aangeduide bestuurders op provinciaal vlak (als vorm van toezicht uitgeoefend door hogere overheden);
- Vormen van controle en toezicht die nationale (of regionale) overheden uitoefenen op de provincies;
- Vormen van controle en toezicht uitgeoefend door de provincies op de lokale overheden.

Uit hun onderzoek blijkt alvast dat de bestuurlijke positie van de Belgische provincies weinig verschilt met die van hun Nederlandse tegenhangers. In beide landen genieten de provincies een grondwettelijke verankering. Dat is overigens zo in de grote meerderheid van de landen in de studie, met uitzondering van Denemarken en Polen. De kwaliteit van die grondwettelijke verankering verschilt echter van land tot land. In Nederland biedt de vermelding van de provincies in de Grondwet geen bescherming tegen het eventueel uitkleden van de provincies¹⁶. Daarnaast beschikken de provincies in beide landen over een door de ‘centrale’ overheid aangeduide voorzitter

¹⁵ In de studie zijn 12 Europese landen en Turkije opgenomen (in alfabetische volgorde): België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Nederland, Polen, Roemenië, Spanje, Turkije, Zweden.

¹⁶ Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

van de uitvoerende macht¹⁷. In Nederland wordt die positie ingenomen door de Commissaris van de Koning(-in) terwijl het in België de gouverneur is die een min of meer gelijkaardige positie inneemt (Valcke, 2010). Net zoals de Commissaris van de Koning voorzitter is van het college van gedeputeerde staten is de Vlaamse provinciegouverneur voorzitter van de deputatie¹⁸. Bovendien vertegenwoordigen ze beiden de ‘nationale’ overheid in hun provincie¹⁹. Een derde gedeeld kenmerk is het toezicht dat ze ervaren vanwege de hogere overheid. Zeker in Nederland is er een uitgebreid toezicht op de uitvoering van taken in opdracht van het rijk. Echter, ook in België bestaan er vormen van zowel legaal als financieel toezicht op de provincies vanuit de gewestelijke/regionale overheid. Daarbij dient weliswaar te worden vermeld dat men de laatste decennia is geëvolueerd naar een algemeen toezicht. In de regel wordt het toezicht enkel nog in werking gesteld na een klacht door een raadslid of een burger.

Wanneer we specifiek naar de relatie tussen de provincies en hun onderliggende besturen kijken dan treffen we opnieuw een opvallende gelijkenis aan tussen België en Nederland. In beide landen functioneren de intermediaire besturen als toezichthouder op de gemeenten. Hier dient evenwel vermeld dat dit toezicht in Vlaanderen gebeurt door de diensten van de provinciegouverneur; het betreft met andere woorden geen opdracht van het provinciebestuur waarvoor de verkozen politici bevoegd en verantwoordelijk zijn. Bertrana en Heinelt wijzen er in die context op dat de Belgische en de Nederlandse provincies daarmee een vrij unieke positie innemen in Europa (2011b, p. 314). Enkel de Duitse *Landkreise* nemen een min of meer vergelijkbare plaats in. Wat dan weer specifiek is voor de Nederlandse provincies is hun rol inzake de besluitvorming rond gemeentelijke herindelingen (Castenmiller & Herweijer, 2015b). De Gedeputeerde Staten kunnen op eigen initiatief gemeenten samenbrengen en helpen zoeken naar mogelijke gemeentelijke samenvoegingen. We komen daar nog op terug bij de bespreking van de functionele dimensie.

4.2. Interbestuurlijk overleg

Het interbestuurlijk overleg vormt een belangrijke component binnen de bestuurlijke dimensie. In Nederland vormen de bestuursakkoorden (waarvan het eerste in 1987 werd afgesloten) tussen de rijksoverheid en de provinciale en lokale besturen een instrument waarmee de rijksoverheid aanzienlijke beperkingen kan opleggen aan de provinciale (en lokale) besturen (Arendsen, 2010). Dit maakt dat het lot van de provinciale besturen in handen komt van de vaak wisselende nationale bestuursmeerderheden, waarbij de liefde voor het provinciale bestuursniveau uiteraard eveneens van wisselende aard is. Toch resulteerde die praktijk van bestuursakkoorden in een regelmatig overleg tussen de drie overheidsniveaus in Nederland, namelijk de gemeenten, de provincies en het rijk. In 1999 werd in die context het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl afgesloten waarin de VNG, het IPO en het rijk afspraken maakten over hoe ze met elkaar wilden samenwerken en hoe ze de overheid

¹⁷ Door de regionalisering van de bevoegdheid over de ‘lokale besturen’ vervullen de deelstaten of het gewestelijke niveau in België de rol van ‘centrale’ overheid (cf. supra).

¹⁸ Sinds de regionalisering van de bevoegdheid over de lokale besturen traden verschillen op tussen de Vlaamse en Waalse regelgeving m.b.t. de provinciegouverneur. Zo is de Waalse gouverneur niet langer voorzitter van het college van gedeputeerden. De verkozen gedeputeerden kiezen uit hun midden een gedeputeerde-voorzitter. (Valcke, 2009, pp. 262-263).

¹⁹ Met dien verstande dat de gouverneurs in België zowel gewestelijke/regionale als federale bevoegdheden uitoefenen.

efficiënter konden laten functioneren. In 2005 werd die afspraak zelfs geformaliseerd in een Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Daarin werden voornamelijk afspraken gemaakt over de interbestuurlijke en de financiële verhoudingen tussen de drie betrokken overheidsniveaus.

Toch is het in de Nederlandse context niet allemaal rozegeur en maneschijn. In 2009 stelde de Nederlandse Raad van State in zijn periodiek rapport over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland dat de Code op zich wel verbeteringen had aangebracht aan de interbestuurlijke verhoudingen, maar dat de uitvoering in de praktijk toch een andere zaak was (Schaap, 2012). Van de afgesproken consultatie tijdens de vorming van een nieuw kabinet was plots geen sprake meer, bepaalde departementen bleken te weinig op de hoogte van de afspraken inzake de interbestuurlijke verhoudingen en het ministerie van BZK maakte zijn regierol niet waar. Bepaalde volksvertegenwoordigers lieten bovendien steklen vallen door gebrek aan kennis. De uitvoering van de Code bleef dan ook achter op de goede bedoelingen die eraan te grondslag lagen. Bovendien is er onduidelijkheid over de toekomst van de Code. Er gaan immers stemmen op die zeggen dat de afspraken die worden gemaakt tussen het rijk, het IPO en de VNG in de plaats komen van de Code, waardoor die laatste dus komt te vervallen.

Over de bestuursakkoorden valt eigenlijk dezelfde conclusie te trekken als over de Code²⁰. Het feit dat ze er zijn, lijkt volgens Nederlandse bestuurskundigen belangrijker te zijn dan datgene wat erin is opgenomen. De afspraken die erin vervat lagen, bleken immers door meerdere partijen niet gekend te zijn en al evenmin gerespecteerd te worden. De bestuursakkoorden hebben in die zin dan ook vooral een symbolische meerwaarde. Dat belet echter niet dat ze door sommigen aangegrepen worden om bepaalde gemaakte afspraken in herinnering te brengen. Het zou dan ook te kort door de bocht zijn om ze louter te omschrijven als papieren tijgers.

Over het interbestuurlijk overleg in Vlaanderen kunnen we kort zijn²¹. Momenteel bestaat er geen forum waarop de drie rechtstreeks verkozen Vlaamse bestuursniveaus met elkaar in dialoog gaan. Dat neemt niet weg dat er in het verleden wel degelijk initiatieven ter zake zijn genomen. We denken dan aan het Pact met de gemeenten (1999) en de afsprakennota met de provincies (1999). Beide initiatieven waren weliswaar vooral dialogen tussen de Vlaamse overheid enerzijds en de lokale en provinciale besturen anderzijds. De debatten die gevoerd werden tijdens het kerntakendebat en het bijhorende bestuursakkoord (2001-2003) passen eveneens in deze opsomming. Toch heeft geen enkele van deze initiatieven geleid tot een gestructureerde of permanente dialoog tussen de drie bestuursniveaus in Vlaanderen.

Het initiatief dat tijdens de vorige Vlaamse legislatuur werd genomen om tot een dialoog te komen tussen de verschillende overheidsniveaus in Vlaanderen was evenmin succesvol. Het bestuursforum, dat werd gecreëerd om het Groenboek rond de interne staatshervorming om te zetten in een Witboek, is welgeteld één keer bijeengekomen. Het ging bovendien om een voorbereidende vergadering, waardoor het achteraf nooit meer tot een inhoudelijke dialoog is gekomen. In de huidige legislatuur is het voorlopig ook nog wachten op de concrete resultaten die de paritaire commissie zal voortbrengen. Die commissie moet nagaan in welke domeinen de autonomie van de

²⁰ Peter Castenmiller in een persoonlijke mededeling.

²¹ Voor een uitgebreide bespreking van de evolutie van het interbestuurlijk overleg in Vlaanderen verwijzen we trouwens graag naar een eerder door de Vlabest uitgebracht advies, met name dat van 3 maart 2014 'Evaluatie interne staatshervorming'. Daarin wordt zowel de rol van de vroegere HRBB als die van Vlabest zelf geschetst.

lokale besturen kan worden verhoogd. De strakke timing die door de Vlaamse Regering naar voren werd geschoven bleek alvast onrealistisch.

We mogen in die context ook niet vergeten dat de Vlaamse provincies een ongelijke toegang hebben tot de hogere politieke echelons in vergelijking met de gemeenten. Voor provinciale mandatarissen geldt immers nog steeds een cumulverbod dat er niet is voor lokale mandatarissen. Dat maakt het voor de Vlaamse provincies een stuk moeilijker om hun belangen te verdedigen in politiek Brussel. Enkele cijfers illustreren al snel het belang van dit mechanisme (Rodenbach, Steyvers & Reynaert, 2013). Na de laatste gemeenteraadsverkiezingen (oktober 2012) oefende maar liefst 77% van de leden van het Vlaams Parlement een lokaal mandaat uit, bij 39% gaat het zelfs om een uitvoerend lokaal mandaat. In de Kamer ligt het cijfer zelfs nog hoger. Daar oefent maar liefst 82% van de volksvertegenwoordigers een lokaal mandaat uit. Bij 34% gaat het om een uitvoerend mandaat. Die cijfers illustreren alvast dat de gemeenten over een duidelijke personele en directe toegang beschikken tot de regionale en de federale overheid, iets wat op provinciaal vlak afwezig is.

4.3. Deelbesluit bestuurlijke dimensie

Uit wat vooraf gaat kunnen we duidelijk concluderen dat de bestuurlijke positie die de Nederlandse provincies innemen sterk vergelijkbaar is met de positie van de Vlaamse provincies. De provincies functioneren zowel in Nederland als in België als tussenbestuur waarbij ze afhankelijk zijn van het nationaal (of gewestelijk/regionaal) bestuur waarvoor ze vaak meerdere taken uitoefenen. Daarnaast hebben ze eigen verantwoordelijkheden tegenover de gemeenten waarop ze een beperkt toezicht uitoefenen.

Het grootste verschilpunt situeert zich ongetwijfeld op het vlak van het interbestuurlijk overleg tussen de verschillende overheidslagen. Waar er in Nederland sprake is van een zekere overlegcultuur waarbij de drie betrokken bestuursniveaus tegelijk betrokken worden, stellen we vast dat de Vlaamse praktijk enigszins anders functioneert. Een structureel of regelmatig overleg tussen de drie Vlaamse bestuursniveaus is er niet. Daardoor lijken de provincies al te vaak een speelbal te zijn van wisselende politieke meerderheden op Vlaams niveau, een trend die overigens nog wordt versterkt doordat de provincies hun belangen maar moeilijk kunnen verdedigen op hogere politieke echelons. We mogen in die context immers niet vergeten dat er voor Vlaamse provinciale mandatarissen nog steeds een cumulverbod geldt dat er niet is voor lokale mandatarissen.

5. De functionele dimensie: taken en bevoegdheden van de Nederlandse provincies

De Nederlandse provincies beschikken over een open takenpakket dat zowel door de Nederlandse grondwet (art. 124) als door de provinciewet (art. 145) wordt gegarandeerd. Dat betekent in de praktijk dat de provincies in principe alle bestuurstaken kunnen opnemen die zij 'in het belang van de provincie nodig oordelen', aldus de bewuste passage in de provinciewet.

In de praktijk bestaat het provinciale takenpakket uit een combinatie van eigen taken en medebewindstaken. Die laatste zijn voornamelijk taken die de provincies uitvoeren in opdracht van

de rijksoverheid zoals voorzien in artikel 105 van de Nederlandse provinciewet. Daarin is overigens ook opgenomen dat de kosten voor de uitvoering van die medebewindstaken worden gedragen door de rijksoverheid (cf. infra).

Het is van belang te vermelden dat de provincies zelf ook heel wat taken kunnen delegeren naar andere overheden of uitvoeren in overleg en samenwerking met andere overheden. Artikel 107 van de Nederlandse provinciewet machtigt hen daartoe. Castenmiller en Herweijer (2015b) wijzen erop dat de provincies dat opvallend veel doen. Voor talrijke taken werken de Nederlandse provincies samen met andere bestuurlijke partners, in de eerste plaats de gemeenten. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om ruimtelijke projecten tot het samen beheren van (lucht-) havens. Voor de feitelijke uitvoering van beleid zijn de provincies immers vaak afhankelijk van de medewerking van lagere overheden (de gemeenten, de waterschappen of andere regionale taakorganisaties).

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) formuleert op haar website de zeven kerntaken van de Nederlandse provincies. Die zeven kerntaken zijn de volgende:

1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer
2. Milieu, energie en klimaat
3. Vitaal platteland
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
5. Regionale economie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur

Wij lichten die zeven kerntaken achtereenvolgens toe en hebben daarbij zowel aandacht voor de invulling ervan als voor de belangrijkste recente wijzigingen die zich in elk van die domeinen hebben voorgedaan. Tevens geven we per kerntaak aan of het hier een eigen-, dan wel een medebewindstaak betreft. Dat onderscheid is echter niet steeds even duidelijk. Vaak combineren de Nederlandse provincies binnen bepaalde beleidsdomeinen enkele eigen taken met enkele medebewindstaken.

5.1. De zeven kerntaken van de Nederlandse provincies in het licht van enkele recente evoluties

5.1.1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer

Ruimtelijke ordening is historisch gezien één van de belangrijkste taken van de Nederlandse provincies. Dit moet overigens ook vrij breed geïnterpreteerd worden (Arendsen, 2010). De Nederlandse provincies maken plannen op die zowel betrekking hebben op landbouw, natuur, industrie, wegeninfrastructuur en wonen. De duurzame invulling van de ruimte staat daarbij centraal. Bovendien spelen de provincies hier ook maximaal hun rol als tussenbestuur. Ze brengen verschillende partijen samen rond de invulling van de openbare ruimte en controleren bijvoorbeeld ook gemeentelijke ruimtelijke plannen om na te gaan of ze niet in strijd zijn met andere (bovenlokale, regionale of nationale) ruimtelijke doelstellingen. In die zin is deze opdracht een klassieke medebewindstaak, doch één waarbinnen de provincies een aanzienlijke rol te spelen hebben.

De Commissie Lodders, die in 2008 een toekomstvisie ontwikkelde voor de Nederlandse provincies, adviseerde dat de provincies voortaan zouden moeten focussen op een aantal kerntaken, waarvan ruimtelijke taken de belangrijkste waren (Lodders, 2008). Dit echter onder de voorwaarde dat de provincies binnen dit beleidsdomein dan ook de voornaamste speler zouden worden. Het kabinet Rutte II, dat aantrad in 2012, leek die piste alvast niet ongenegen (Castenmiller & Herweijer, 2015b). In het regeerakkoord was de volgende passage opgenomen: “Wij kiezen voor een materieel gesloten provinciale huishouding, beperkt tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid”. Echter, die voornemens uit het regeerakkoord zijn nooit in wetgeving omgezet. Plannen om het provinciale takenpakket te sluiten zijn er niet. Het is wel een feit dat de Nederlandse provincies de eerste verantwoordelijke overheid zijn gebleven wanneer het gaat over ruimtelijke vraagstukken en ruimtelijk beleid. Castenmiller en Herweijer spreken in dit verband zelfs van een ‘revival’ van de provincies (2015b). Die revival werd mogelijk gemaakt doordat de rijksoverheid in het ruimtelijke domein deels is teruggetreden. Twee ministeries die op dit terrein actief waren zijn afgeschaft alsook een aantal operationele rijksdiensten²². Het aldus ontstane vacuüm is door de provinciale besturen ingevuld, wat hen onmiddellijk een meer vooraanstaande positie opleverde inzake de ruimtelijke planning in Nederland. In die context dient trouwens te worden opgemerkt dat het personeel van de vroegere operationele rijksdiensten door de provincies werd overgenomen.

5.1.2. Milieu, energie en klimaat

De tweede kerntaak van de Nederlandse provincies situeert zich op het domein van milieu, energie en klimaat. Deze medebewindstaak ligt in het verlengde van de eerste gedefinieerde kerntaak, namelijk de duurzame ruimtelijke ontwikkeling. De bevoegdheden binnen dit thema kunnen van heel nauw tot erg breed worden geïnterpreteerd. Zo hebben de provincies op het operationele vlak een aantal eigen taken zoals de verantwoordelijkheid voor het uitreiken en tevens ook controleren van milieuvergunningen aan bedrijven of het saneren van vervuilde gronden. Daarnaast spelen ze samen met de gemeenten een stimulerende rol in het bewustwordingsproces rond energie en klimaat, of gaan ze op zoek naar mogelijke inplantingslocaties voor grootschalige windturbines. De provincies staan ook in voor de uitvoering van de Europese milieuregelgeving (Schaap, 2012). Al klagen de provincies vooral dat die laatste dermate gedetailleerd is dat er voor de provincies zelf maar weinig beleidsruimte overblijft.

5.1.3. Vitaal platteland

Ook de derde door het IPO gedefinieerde kerntaak is gelinkt aan de invulling van de openbare ruimte, met name het plattelandsbeleid. De Nederlandse provincies zijn verantwoordelijk voor meerdere aspecten van dit plattelandsbeleid zoals natuur, recreatie, landbouw of milieukwaliteit. De provincies zijn op dit vlak gebiedsregisseur van het landelijk beleid, wat deze taak meteen ook een medebewindstaak maakt. Verder reiken ze milieuvergunningen uit aan landbouwbedrijven en staan ze in voor de subsidiëring aan de landbouwsector.

²² Het gaat om het voormalige Ministerie van Landbouw en Natuur (LNV) en het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VROM).

Het past om hier kort de link te maken met Europa (Castenmiller & Herweijer, 2015b). Er zijn meerdere Europese fondsen beschikbaar voor de ondersteuning van het platteland. De Nederlandse provincies staan in voor de aanvraag en de verdeling van die fondsen. Op die manier kon door meerdere provincies al worden geïnvesteerd in de leefbaarheid (fietspaden of dorpshuizen), het toerisme (musea) en meer groen (natuur en landschapsonderhoud) in het buitengebied.

5.1.4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer

De Nederlandse provincies zijn op basis van de wegenwet verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van provinciale wegen, inclusief tunnels en viaducten (Castenmiller & Herweijer, 2015b). Het gaat om een klassieke medebewindstaak, vermits ook het rijk en de lokale overheden wegen aanleggen en onderhouden²³. Toch moet die bevoegdheid ruimer worden gezien dan het louter aanleggen en onderhouden van wegeninfrastructuur. Samen met de lokale overheden en de rijksoverheid zoeken de provincies naar de beste oplossingen voor regionale bereikbaarheid, hetzij over de weg (privaat vervoer), via het spoor of met de bus (openbaar vervoer). Belangrijke regionale fietsverbindingen vallen ook onder hun bevoegdheid. Daarnaast zijn ze ook verantwoordelijk voor het regionaal openbaar vervoer, een opdracht die zij aanbesteden²⁴.

5.1.5. Regionale economie

Een vijfde kerntaak van de Nederlandse provincies situeert zich op het vlak van regionale economie. Het betreft een eigen provinciale bevoegdheid waarover weliswaar afspraken worden gemaakt met het rijk²⁵. De provincies investeren in een gunstig regionaal economisch klimaat aan de hand van bedrijfsvriendelijke maatregelen. Ze creëren met andere woorden de juiste randvoorwaarden om bedrijven aan te trekken en zo de werkgelegenheid te stimuleren. Die randvoorwaarden kunnen opnieuw vrij breed geïnterpreteerd worden, gaande van een vlotte bereikbaarheid tot een open overlegcultuur tussen universiteiten, hogescholen, onderzoeksinstituten en de bedrijfswereld. In die context moet ook vermeld worden dat de provincies vrij actief zijn inzake toerisme (Castenmiller & Herweijer, 2015b).

5.1.6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg

De bevoegdheid 'cultuur' behoort eveneens tot het provinciale takenpakket. Concreet zijn de provincies verantwoordelijk voor wat het IPO 'het behoud en de ontwikkeling van de culturele identiteit' noemt. Het gaat dan concreet over het toegankelijk maken en het uitbaten van bepaalde culturele infrastructuur, maar ook over monumentenzorg of het ondersteunen van gemeenten inzake erfgoed en archeologie. Op die manier vormt deze bevoegdheid een combinatie van eigen taken en medebewindstaken.

²³ Merk op dat de meerderheid van de wegen in Nederland (ongeveer 122.000 km) gemeentewegen zijn en dus door de gemeenten worden onderhouden. De provincies staan in voor het onderhoud van ongeveer 8.000 km provinciale wegen en het rijk onderhoudt ongeveer 5.000 km rijkswegen.

²⁴ Merk trouwens op dat hier twee uitzonderingen op bestaan. De regio Rotterdam-Den Haag en de regio rond Amsterdam zijn omgebouwd tot 'Vervoersautoriteiten' die zelf het openbaar vervoer aanbesteden. Bron: Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

²⁵ Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

Arendsen wijst er bovendien op dat dit ‘persoonsgebonden’ takenpakket ook een belangrijke sociale dimensie heeft (2010). Tot voor enkele jaren voerden de meeste provincies een erg breed sociaal beleid, maar de laatste jaren is hun rol binnen dit beleidsdomein toch enigszins afgenomen²⁶. Dat heeft voor een groot stuk te maken met het feit dat de provincies sinds 1 januari 2015 de bevoegdheid ‘jeugdzorg’ zijn kwijtgespeeld ten voordele van de gemeenten. Voorheen was dit een wettelijke medebewindstaak voor de Nederlandse provincies. Die laatste blijven echter bevoegd voor de instellingen die werken rond mentale gezondheidszorg, de residentiële voorzieningen voor personen met een mentale of fysieke beperking (met andere woorden ‘welzijn’) en de promotie van sport en cultuur bij jongeren.

5.1.7. Kwaliteit van het openbaar bestuur

De laatste door het IPO gedefinieerde kerntaak van de provincies heeft te maken met de kwaliteit van het openbaar bestuur. Men verwijst in die context naar de rol van de provincies (en meer bepaald die van de commissaris van de Koning) bij het aanstellen van de burgemeester, de rol van de commissaris van de Koning in het algemeen en de toezichthoudende rol op de gemeenten. Daaraan kan ook de rol van de provincies in de gemeentelijke herindelingen worden toegevoegd. Op die twee laatste aspecten gaan we iets dieper in.

De provincies hebben sinds lang een toezichthoudende rol op zowel de gemeenten, de waterschappen als de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De belangrijkste rol in die context was steeds het financieel toezicht op de gemeenten. Gemeenten die geen sluitende begroting konden voorleggen, konden door de provincie onder preventief toezicht worden geplaatst. Vroeger was zelfs sprake van een structureel preventief toezicht, alle gemeentebegrotingen dienden goedgekeurd te worden (Valcke, 2010; Castenmiller & Herweijer, 2015b). Het laatste decennium neemt dit toezicht echter stelselmatig af. Hiervoor zijn volgens Castenmiller en Herweijer twee redenen. Ten eerste de invoering van het dualisme op lokaal en provinciaal vlak. Dit heeft ervoor gezorgd dat er veel meer horizontale controle-instrumenten zijn bijgekomen, ten nadele van het verticale toezicht dat de provincie uitoefent. De explicietere scheiding die is aangebracht tussen de rol van het college en die van de raad heeft ervoor gezorgd dat beide zich voortaan op hun kerntaken konden richten. Dit heeft de controlerende rol van de Nederlandse gemeenteraden versterkt. Een tweede reden is de sterk toegenomen professionalisering bij de lokale overheden. Die is op zijn beurt een gevolg van de vele gemeentelijke herindelingen die Nederland jaarlijks doorvoert en die ervoor hebben gezorgd dat Nederland sinds 1 januari 2015 nog slechts 393 gemeenten telt. Die grotere lokale besturen hebben doorgaans een sterkere ambtelijke organisatie waardoor de kans dat de provincies moeten ‘tussenkomen’ steeds kleiner is geworden. Anderzijds is door het terugtrekken van de rijksinspectie het belang van het provinciaal toezicht gegroeid, ook al is dat toezicht in de praktijk zeer welwillend (Castenmiller & Herweijer, 2015a).

Verder wijzen we in deze context kort op de rol die de Nederlandse provincies spelen bij gemeentelijke herindelingen. Heel wat gemeentelijke herindelingen zijn er in Nederland immers gekomen door toedoen van de provincies. Gemeentelijke herindelingen kunnen in Nederland zowel op initiatief van de betrokken gemeenten zelf, de provincies of het rijk worden doorgevoerd.

²⁶ Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

Uiteindelijk is het echter een stemming in de Staten Generaal die de nieuwe gemeentegrenzen vastlegt²⁷. In de herindelingsprocedure is echter voorzien dat de Gedeputeerde Staten - de Nederlandse evenknie van de Vlaamse deputaties - de colleges van de betrokken gemeenten samenbrengen en na overleg een herindelingsontwerp overmaken aan de bevoegde minister. Op die manier kunnen de provinciale bestuurders aanzienlijke invloed uitoefenen op de manier waarop het herindelingsbeleid in hun provincie wordt gevoerd. In die procedure worden ook de betrokken gemeenteraden geraadpleegd, vermits zij uiteindelijk ook akkoord moeten gaan. Op die manier waakt men over het lokaal draagvlak bij nieuwe herindelingen.

5.2. Deelbesluit functionele dimensie

Zoals uit bovenstaand overzicht blijkt hebben de Nederlandse provincies een vrij sterk uitgebouwd takenpakket. Voor een belangrijk deel is dat historisch gegroeid (toezicht op de gemeenten of een belangrijke rol bij het uitstippelen van het ruimtelijk beleid). Voor heel wat andere domeinen hebben de provincies ook handig gebruik weten te maken van hun rol als intermediaire overheid. We hebben het dan over hun rol binnen beleidsdomeinen als regionale economie, regionale bereikbaarheid, cultuur of het plattelandsbeleid. Dat heeft ervoor gezorgd dat de provincies een brede waaier van bevoegdheden uitoefenen. Tevens is daarbij gebleken dat de Nederlandse provincies opvallend veel met andere overheden en instanties samenwerken bij de uitvoering van beleid. Zowel de gemeenten, het rijk, de waterschappen als vele andere diensten worden door de provincies vaak betrokken bij beleidsvoorbereiding of -uitvoering.

Binnen die brede waaier aan bevoegdheden is duidelijk een evolutie merkbaar. De rol van toezichthouder op de gemeenten is door de jaren heen afgenomen aan belang. De provincies hebben dit weten te compenseren door een ruimere invulling van hun rol inzake ruimtelijke ordening, iets wat deels mogelijk werd gemaakt doordat de rijksoverheid zich recent uit dit beleidsdomein heeft teruggetrokken. Bovendien zijn er door verschillende kabinetten de laatste jaren taken verschoven van het rijk naar de provincies (en de gemeenten). Daar moet echter bij vermeld worden dat die decentralisaties bijna altijd gepaard gaan met 'efficiencykortingen'²⁸ (Schaap, 2012). Dit gebeurt vanuit de veronderstelling dat decentrale overheden taken goedkoper kunnen uitvoeren.

Toch kwam het provinciale takenpakket op bepaalde momenten ernstig onder druk. De passage uit het regeerakkoord van 2012 bij het aantreden van het kabinet Rutte II waarin werd gekozen voor een 'gesloten provinciale huishouding' wijst alvast in die richting. Voorlopig werd dit element echter niet in wet omgezet en liggen er ook geen voorstellen in die richting op tafel (Castenmiller & Herweijer, 2015b).

²⁷ Merk op dat daarbij zowel in de Eerste Kamer als in de Tweede Kamer een meerderheid moet gevonden worden voor de herindeling.

²⁸ Bij de overdracht van taken krijgen decentrale besturen dus minder middelen mee overgedragen om deze taken uit te voeren en dit vanuit de veronderstelling dat decentrale overheden taken goedkoper kunnen uitvoeren.

Tot slot maken we kort de vergelijking met Vlaanderen. Het takenpakket van de Nederlandse provincies is duidelijk uitgebreider dan dat van hun Vlaamse tegenhangers. Hoewel de Nederlandse provincies op meerdere beleidsdomeinen actief zijn, is de focus de laatste jaren duidelijk verschoven richting ruimtelijke en grondgebonden taken. Daarnaast hebben de Nederlandse provincies ook een reeks welzijnsbevoegdheden die vaak verbonden zijn aan hun kerntaken. Toch zijn er ook gelijkenissen. Het takenpakket van de Nederlandse provincies vormt net als dat van hun Vlaamse tegenhangers een combinatie van eigen taken en medebewindstaken. Bovendien zijn de Nederlandse provincies op opvallend veel terreinen actief waarin ook hun Vlaamse collega's activiteiten ontplooiën. We denken dan bijvoorbeeld aan het plattelandsbeleid, regionale economie of ruimtelijke ontwikkeling. De (weliswaar in belang afnemende) toezichthoudende rol op de gemeenten herkennen we eveneens vanuit Vlaams perspectief.

6. De financiële dimensie: inkomsten en uitgaven van de provincies

In de voorgaande secties hebben we de algemene positie van de provincies in het Nederlandse binnenlands bestuur besproken (de territoriale en bestuurlijke dimensie), evenals de taakstelling die hieraan gekoppeld is (de functionele dimensie). In dit deel van het onderzoeksrapport staan we stil bij de financiële dimensie die voortvloeit uit, en uitdrukking geeft aan, deze interbestuurlijke verhoudingen en bijhorende taakstelling.

In een eerste luik bespreken we de algemene evoluties van de inkomsten en uitgaven van de provincies, alsook de financiële balans tussen beide. Vervolgens nemen we achtereenvolgens de inkomstenzijde (i.e. de verhouding tussen de verschillende inkomstenbronnen) en de uitgavenzijde (i.e. de spreiding van de uitgaven over de verschillende beleidsdomeinen) onder de loep. We vergelijken de Nederlandse provincies daarbij systematisch met hun Vlaamse tegenhangers en vermelden waar nodig de wettelijke grondslagen. In een vierde luik kaderen we het financieel profiel van de provincies in de ruimere interbestuurlijke verhoudingen in Nederland en Vlaanderen. Tot slot formuleren we een deelbesluit omtrent de financiële dimensie.

6.1. Algemene omvang van de inkomsten en uitgaven van de Nederlandse en Vlaamse provincies

Tabel 2 geeft een overzicht van de algemene evolutie van de inkomsten en uitgaven van de 12 Nederlandse en 5 Vlaamse provincies tussen 1999 en 2013²⁹. Een opmerkelijke vaststelling is dat het budget van de Nederlandse provincies beduidend hoger ligt dan dat van de Vlaamse provincies³⁰. De relatief uitgebreide taakstelling van de Nederlandse provincies (cf. supra) verklaart dit verschil uiteraard voor een groot deel. Parallel met de toegenomen taakstelling, die mee wordt uitgedrukt in een stijging in de totale uitgaven van 3.636 miljoen euro in 1999 naar 10.504 miljoen euro in 2013, stegen de totale inkomsten van de provincies tijdens het laatste decennium bijvoorbeeld gestaag van 3.818 miljoen euro in 1999 tot 10.504 miljoen euro in 2013. Dat komt per provincie neer op een

²⁹ De cijfers voor de Nederlandse provincies hebben betrekking op de provincierekeningen, terwijl de cijfers voor de Vlaamse provincies verwijzen naar de provinciebegrotingen.

³⁰ Al wijst Arendsen (2011, p. 269) er toch op dat de Nederlandse provincies eerder beperkte budgettaire middelen hebben in vergelijking met andere bestuursniveaus in Nederland.

gemiddelde van 318 miljoen euro inkomsten in 1999 tegenover 875 miljoen euro in 2013, een gemiddelde dat overigens sterke verschillen maskeert tussen de provincies onderling. In 2013 is Gelderland bijvoorbeeld koploper inzake inkomsten met 1.866 miljoen euro, Flevoland sluit de rij met 254 miljoen euro. Dezelfde grootteorde vinden we terug aan de uitgavenzijde.

Uit de tabel kunnen we daarnaast afleiden dat de Nederlandse provincies samen hun rekeningen van 1999 tot 2004 steevast met een duidelijk positief saldo afsloten. In de daaropvolgende jaren is dit overschot geleidelijk verdwenen, maar toch blijven de provincierekeningen in evenwicht. Gezonde financiën en een budget in evenwicht zijn overigens een verplichting voor de Nederlandse provincies (Arendsen, 2011, p. 281)³¹. De tabel toont verder dat de inkomsten van de provincies opmerkelijk zijn toegenomen in 2009. Deze stijging is voornamelijk te danken aan de verkoop van de aandelen die de provincies van oudsher aanhielden in energiebedrijven, die ze vaak ook zelf opgericht hadden (www.ipo.nl). Omwille van hun omvangrijk eigen vermogen worden de Nederlandse provincies trouwens als relatief vermogende overheden beschouwd in Nederland³².

Als we kijken naar de cijfers voor Vlaanderen, zien we dat de inkomsten door de jaren heen veel minder zijn toegenomen. Het budget ligt globaal ook een stuk lager dan in Nederland. In 2011 beschikten de provincies bijvoorbeeld gemiddeld over 243.4 miljoen euro aan inkomsten, al verbergt dit algemeen gemiddelde ook hier een duidelijke variatie tussen de provincies onderling – waarbij de provincies met de grote steden Antwerpen (provincie Antwerpen) en Gent (provincie Oost-Vlaanderen) duidelijk over een groter budget beschikken. In 2011 voerde Oost-Vlaanderen de lijst aan met 339 miljoen euro aan inkomsten, terwijl Limburg het kleinste budget had, goed voor 164 miljoen euro. Ook de Vlaamse provincies samen leveren trouwens doorgaans een begroting af met een positief saldo. Toch past hier een kanttekening bij: voor het eigen dienstjaar gaat de begroting van de vijf provincies samen immers steeds vaker (en duidelijker) in het rood.

³¹ Zo regelen hoofdstukken XII, XIII en XIV van de Provinciewet de bepalingen omtrent de begroting en de jaarrekening, zoals het evenwicht, de verantwoording en het toezicht door het ministerie van BZK (verder gespecificeerd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten – BBV). Daarnaast verankert de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof, 2014) de Europese eisen omtrent de reductie van het begrotingstekort en de staatsschuld, waardoor ook provincies via de begrotingsregels een gelijkwaardige inspanning moeten leveren om de overheidsfinanciën op orde te brengen, met respect voor de decentrale autonomie (www.rijksoverheid.nl). De Wet verplicht schatkistbankieren (2014) bepaalt ten slotte dat de decentrale overheden hun overtollige liquide middelen moeten aanhouden bij het ministerie van Financiën, terwijl de Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido) bepaalt hoe provincies hun geld en kapitaal beheren. De Wet Fido vormt de basis voor enkele andere wetgevingsstukken: de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo), het Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden en de Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden (Ufdo) (www.rijksoverheid.nl).

³² Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

Tabel 2. Financiële balans provincies Nederland en Vlaanderen (mln euro)

| | Nederland* | | | Vlaanderen** | | |
|------|------------------|-----------------|---------------|------------------|-----------------|---------------|
| | <i>Inkomsten</i> | <i>Uitgaven</i> | <i>Balans</i> | <i>Inkomsten</i> | <i>Uitgaven</i> | <i>Balans</i> |
| 1999 | 3818 | 3636 | +182 | - | - | - |
| 2000 | 3821 | 3706 | +115 | 1000 | 994 | +6 |
| 2001 | 4415 | 4240 | +175 | 1057 | 1053 | +4 |
| 2002 | 4589 | 4468 | +121 | 1023 | 1016 | +7 |
| 2003 | 5110 | 4693 | +417 | 979 | 960 | +19 |
| 2004 | 5629 | 5546 | +83 | 1013 | 994 | +19 |
| 2005 | 6033 | 6033 | 0 | 1071 | 1056 | +15 |
| 2006 | - | - | - | 1022 | 1016 | +6 |
| 2007 | 8910 | 8900 | +10 | 1003 | 959 | +44 |
| 2008 | 8503 | 8503 | 0 | 1113 | 1092 | +21 |
| 2009 | 22200 | 22200 | 0 | 1114 | 1124 | - 10 |
| 2010 | 11077 | 11077 | 0 | 1150 | 1136 | +14 |
| 2011 | 11355 | 11355 | 0 | 1217 | 1178 | +39 |
| 2012 | 14033 | 14033 | 0 | - | - | - |
| 2013 | 10504 | 10504 | 0 | - | - | - |

* Data 1999 tot 2005: Arendsen (2011, p. 278), data 2007 tot 2013: Centraal Bureau voor de Statistiek (www.CBS.nl);

**Data: rapporten provinciebegroting VVP (www.VVP.be) en persoonlijke mededeling Raymond Van Loock. Cijfers voor 2012 en 2013 ontbreken o.w.v. de nieuwe boekhoudkundige regeling BBC.

6.2. Verdeling van de inkomsten van de Nederlandse en Vlaamse provincies

Na het algemene overzicht van de evolutie van de provinciefinanciën richten we ons in deze sectie specifiek op de inkomsten van de provincies, en meer bepaald op de verdeling van die inkomsten over de verschillende basiscategorieën. Overheden kunnen namelijk inkomsten uit verschillende kanalen genereren en de verhouding tussen deze kanalen wordt beschouwd als een van de indicaties van de bestuurscapaciteit en –autonomie van de overheid (Bertrana & Heinelt, 2011a; ook Sellers & Lidström, 2007). Een hoger percentage aan provinciale belastingen (i.e. inkomsten die de overheid zelf bepaalt en genereert) wijst dan bijvoorbeeld op een grotere potentiële bestuurscapaciteit en autonomie. Volgens Schaap (2012, p. 10) kunnen provincies en hun inwoners via eigen belastingen immers zelf bepalen of ze de kosten van bepaalde voorzieningen op zich willen nemen. Omgekeerd is een groter aandeel van ‘geormerkte toelages’ (i.e. specifieke toelages die door de centrale overheid verstrekt worden voor het uitvoeren van een welbepaalde taak) in de totale inkomsten dan weer een indicatie van een beperktere autonomie. Kortom, “voor de mate waarin decentrale overheden hun taken kunnen regelen en uitvoeren, in eigen verantwoordelijkheid, is van belang dat zij ook relatief vrij kunnen besluiten over de financiële middelen” (Schaap, 2012, p.10). Het is daarbij duidelijk dat algemene middelen meer beslissingsvrijheid geven dan specifieke (‘geormerkte’) middelen.

Nederlandse provincies puren hun inkomsten uit vier verschillende categorieën, die we globaal kunnen opdelen in twee groepen: toelagen (of uitkeringen) die ze ontvangen van het rijk enerzijds en eigen inkomsten anderzijds (www.ipn.nl). Ten eerste zijn er de toelagen of uitkeringen die de

provincies krijgen van het rijk. De wettelijke basis voor deze uitkeringen vinden we terug in de Financiële verhoudingswet (1996). Uitkeringen kunnen zowel algemeen als specifiek zijn (Algemene Rekenkamer, 2009, p. 6).

De **algemene uitkering** is afkomstig uit het Provinciefonds (Hoofdstuk 2 Financiële verhoudingswet), dat wordt beheerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Financiën (www.ipo.nl). Deze jaarlijkse uitkering is bedoeld om de eigen middelen van de provincies aan te vullen. De middelen uit het Provinciefonds behoren tot de algemene middelen van de provincie, wat impliceert dat de provincies het geld vrij kunnen besteden aan hun taken (i.e. zowel taken van medebewind als autonome taken). De Gedeputeerde Staten hoeven hiervoor ook geen verantwoording af te leggen aan het rijk, maar wel aan de Provinciale Staten (Algemene Rekenkamer, 2009; www.rijksoverheid.nl). De verdeling van het Provinciefonds over de 12 provincies gebeurt op basis van een aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte, kilometers weglengte, grootte van watergebieden, huizenprijzen en inkomens (Algemene Rekenkamer, 2009; www.rijksoverheid.nl). Provincies met hogere kosten (of minder inkomsten) krijgen dus een groter deel van het Provinciefonds, wat ervoor moet zorgen dat alle provincies vergelijkbare voorzieningen kunnen leveren aan hun inwoners. Na het 'bestuursakkoord rijk en provincies 2008-2011' beslisten het rijk en het IPO tot een herziening van de verdeelsystematiek van het Provinciefonds als gevolg van 1) de aanzienlijke eigen middelen van de provincies (en bijgevolg de kleinere nood aan aanvullende capaciteitsverstrekking door het Provinciefonds) en 2) het in vraag stellen van de verdeelsleutel (omwille van de sterk verschillende capaciteit van de provincies om eigen inkomsten te genereren). Dit leidde, na een uitgebreid overlegproces waarin ook het IPO betrokken was³³, tot een nieuw verdeelmodel van BZK in 2011, waarin rekening wordt gehouden met onder meer een opdeling in beheertaken en ontwikkeltaken en het eigen vermogen van de provincies³⁴. Daarnaast werd in 2011 beslist tot een structurele korting op het Provinciefonds van 300 miljoen euro (www.ipo.nl) en is de groei of inkrimping van het Provinciefonds vanaf 2012 gekoppeld aan de netto uitgaven van het rijk (www.rijksoverheid.nl).

Behalve bovengenoemde algemene uitkering krijgen provincies ook **specifieke uitkeringen** van het rijk (Hoofdstuk 3 Financiële verhoudingswet). Deze 'geormerkte toelagen' worden uitgekeerd voor het uitvoeren van de taken van medebewind die de provincies door het rijk krijgen opgelegd. Specifieke uitkeringen worden vastgelegd in een wet of regeling, die eveneens voorschrijft aan welke voorwaarden de provincies moeten voldoen, welke doelen ze moeten nastreven en op welke wijze dit moet gebeuren (Algemene Rekenkamer, 2009, p. 6). De uitkering wordt verstrekt via de begroting van de ministeries om specifiek beleid te financieren. De provincies moeten zich vervolgens ook verantwoorden voor het beleid dat ze met deze uitkeringen hebben gevoerd. Door de jaren heen heeft het rijk het aantal specifieke uitkeringen teruggeschoefd³⁵ om provincies meer beleidsvrijheid te gunnen (en zo de effectiviteit van het beleid te vergroten door meer maatwerk, slagvaardigheid en

³³ Advies van de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) in 2009; contra-expertise commissie Boorsma (i.e. externe commissie aangesteld door IPO) in 2009; voorjaarsnota kabinet BZK in 2009; verdiepingsslag door het kabinet en de IPO in 2009; Commissie Stuivering (advies voor een nieuw verdeelmodel op vraag van IPO) in 2010.

³⁴ Linze Schaap in een persoonlijke mededeling.

³⁵ Het financieel belang van deze uitkeringen is echter niet navenant gedaald.

integraliteit te bekomen) en tegelijk de beheerlasten (o.a. aanvraagprocedures, monitorinformatie, verantwoording), die onvermijdelijk gepaard gaan met de toelagen, te reduceren.

Recent heeft de introductie van **nieuwe types uitkeringen** het onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen echter doen vervagen (Algemene Rekenkamer, 2009). Binnen de algemene uitkeringen werden twee nieuwe types geïntroduceerd in 2008: de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering. Deze uitkeringen worden verstrekt uit het Provinciefonds, maar werken met een eigen, specifieke verdeelsleutel en financieren de provincies zo gericht volgens bepaalde criteria. Op die manier is het mogelijk om het budget specifiek te verdelen voor specifieke taken of beleidsdomeinen. De integratie-uitkering wordt ingezet bij de overheveling van nieuwe taken naar de provincie en wordt binnen een bepaalde termijn overgeheveld naar de algemene uitkering. De decentralisatie-uitkering bevat geen einddatum voor overdracht naar de algemene uitkering. Beide zijn formeel evenwel een onderdeel van de algemene middelen van de provincie, en mogen dus vrij worden besteed³⁶. Binnen de specifieke toelagen werden de brede doeluitkering (1995) en de verzameluitkering (2008) in het leven geroepen. De brede doeluitkering groepeerde een aantal specifieke uitkeringen (bv brede doeluitkering verkeer en vervoer), waardoor decentrale overheden een grotere bestedingsvrijheid krijgen, terwijl de ministeriële verantwoordelijkheid blijft gelden. De verzameluitkering bundelt een aantal kleine specifieke uitkeringen per departement en is op kleinere bedragen gericht. Beide types koppelen een verbreding van het bestedingsdoel aan een minder gedetailleerde verantwoording.

Behalve bovenvermelde uitkeringen van het rijk, beschikken de Nederlandse provincies ook over inkomsten waarvoor ze zelf instaan. Deze behoren eveneens tot de algemene middelen van de provincie, en zijn bijgevolg vrij besteedbaar. De **provinciale belastingen** zijn een eerste pijler van eigen inkomsten (Hoofdstuk XV Provinciewet). Deze belastingen zijn hoofdzakelijk afkomstig van de provinciale opcentiemen op de motorrijtuigenbelasting (MRB), die door de provincies worden bepaald. De MRB zelf wordt door het rijk geïnd (www.ipo.nl).

Tot slot beschikken de provincies over een **eigen vermogen**. Provincies hebben traditioneel grote belangen in energiebedrijven – die vaak door henzelf zijn opgericht en vervolgens gefuseerd zijn tot landelijke/internationale bedrijven. Door de jaren heen is de waarde van deze aandelen sterk gestegen, waardoor het eigen vermogen van de provincies ook sterk is toegenomen. In 2009 werden deze aandelen vervolgens massaal verkocht. De jaarlijkse dividenden zijn zo vervangen door jaarlijkse rente op het vermogen. Provincies moeten een deel van dit vermogen overigens wel verplicht aanwenden voor de noodzakelijke uitgaven voor hun kerntaken (www.ipo.nl).

In tabel 3 presenteren we de evolutie van de verdeling van de inkomsten over de vier basiscategorieën in Nederland van 2001 tot 2009. Terwijl de toelagen van het rijk in 2001 het grootste deel van de provincie-inkomsten uitmaakten (samen goed voor 61%, tegenover 39% eigen inkomsten), is de verhouding tussen toelagen en eigen inkomsten in 2009 reeds min of meer in evenwicht. De grootste evolutie zien we in de inkomsten uit het Provinciefonds en de eigen inkomsten, die een omgekeerde beweging maken. Hierboven vermeldde we reeds dat de Nederlandse provincies traditioneel veel eigen middelen hebben – een conclusie die enkel verder

³⁶ Al geven ministers in de praktijk vaak veel voorwaarden mee bij het toekennen van decentralisatie-uitkeringen.

wordt versterkt na de verkoop van de provinciale aandelen in de energiebedrijven in 2009. Die absolute toename van eigen inkomsten zorgt zo voor het stijgend aandeel van deze inkomstencategorie. Anderzijds besliste het rijk in 2011 ook tot een structurele korting op de middelen uit het Provinciefonds, precies omwille van de grote omvang van de provinciale eigen middelen. Het aandeel van de specifieke toelagen en de provinciale belastingen is tijdens deze periode ongeveer stabiel gebleven.

Wanneer we tot slot kijken naar de verhouding tussen algemene en specifieke middelen, toont de tabel dat ongeveer een derde van de middelen van de Nederlandse provincies niet vrij besteedbaar zijn. Door de jaren heen is deze verhouding overigens vrij stabiel gebleven. Voor het overgrote deel van hun inkomsten kunnen de provincies dus echter wel vrij de bestemming bepalen – wat wijst op een relatief hoge mate van financiële autonomie. Toch kunnen we hier een aantal kanttekeningen bij plaatsen (Schaap, 2012, p. 8 en pp. 10-13). Zo zijn specifieke uitkeringen in de praktijk vaak niet voldoende om taken van medebewind te financieren – waardoor de provincies zich genoodzaakt zien om hun algemene middelen hiervoor aan te wenden³⁷. Ook wordt het eigen belastinggebied van de provincies (o.m. door de Raad van State) als te beperkt ervaren. Een verruiming van de provinciebelastingen zou kunnen leiden tot een verdieping van het provinciale debat en een bewustmaking bij de bevolking. Ten derde maken de nieuwe types uitkeringen de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de provincies nodeloos ingewikkeld³⁸. De bestedingsvrijheid van provincies wordt ten slotte ook ingeperkt door nieuwe wetgeving zoals de Wet Hof en de Wet verplicht schatkistbankieren (cf. supra).

Tabel 3. Verdeling van de inkomsten van de Nederlandse provincies (%)

| | Toelagen | | Eigen inkomsten | |
|------|--|---|--------------------------------|------------------------------------|
| | <i>Algemene toelage uit Provinciefonds</i> | <i>Specifieke toelagen voor nationaal beleid uitgevoerd op provinciaal niveau</i> | <i>Provinciale belastingen</i> | <i>Eigen provinciale inkomsten</i> |
| 2001 | 30 | 31 | 23 | 16 |
| 2002 | 29 | 30 | 23 | 18 |
| 2003 | 29 | 29 | 23 | 19 |
| 2004 | 24 | 30 | 24 | 23 |
| 2005 | 23 | 31 | 24 | 22 |
| 2006 | 22 | 30 | 24 | 24 |
| 2007 | 20 | 45 | 22 | 13 |
| 2008 | 18 | 37 | 21 | 24 |
| 2009 | 17 | 32 | 19 | 32 |

(Bron: Arendsen, 2011: 278)

In tabel 4 geven we vervolgens een overzicht van de verdeling van de inkomsten van de Vlaamse provincies over de schillende categorieën tussen 1999 en 2012. We kunnen hierbij eerst en vooral

³⁷ De auteur geeft aan dat dit volgens de Raad van State bovendien in strijd is met artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet.

³⁸ De Algemene Rekenkamer (2009, pp. 17-18) vermeldt bovendien dat ministers in de praktijk nog steeds moeite hebben om de regie in hun beleidsdomein daadwerkelijk over te hevelen naar de provincies. Zo worden bij de uitkering van decentralisatie-uitkeringen vaak nog een rist voorschriften over de besteding meegegeven.

opmerken dat de Vlaamse provincies hun inkomsten verkrijgen uit dezelfde basiscategorieën dan de Nederlandse provincies: enerzijds krijgen ze middelen van de Vlaamse overheid (i.e. een algemene toelage uit het Provinciefonds en specifieke toelagen), anderzijds doen ze een beroep op eigen middelen (i.e. provinciale belastingen en eigen inkomsten)³⁹. Aanvullend moeten we er op wijzen dat het Provinciefonds ondertussen tot nul werd herleid, dit als gevolg van opeenvolgende besparingen door de Vlaamse regering⁴⁰.

Als we de tabel bekijken, valt meteen op dat de Vlaamse provincies veel meer steunen op eigen inkomsten dan de Nederlandse provincies – wat we wellicht kunnen verklaren door de medebewindstaken die Nederlandse provincies moeten uitvoeren en waarvoor het rijk middelen verstrekt. In 1999 is de verhouding tussen toelagen en eigen inkomsten nog ongeveer 40/60, een decennium later is dit zelfs geëvolueerd naar 20/80. Vooral het aandeel van de provinciale belastingen is enorm toegenomen door de jaren heen, en vormt anno 2012 duidelijk de belangrijkste inkomstenbron voor de Vlaamse provincies. Volgens de VVP (2004, p. 2) wijst dit er op dat “de provincies hun verantwoordelijkheid hebben opgenomen om, via de minst gemakkelijke weg van de verhoging van de fiscaliteit, hun beleid te kunnen uitvoeren en bestendigen.” De specifieke toelagen maakten dan weer een omgekeerde beweging, terwijl ook de toelage uit het Provinciefonds en de eigen inkomsten licht zijn afgenomen⁴¹.

³⁹ De provinciale belastingen omvatten de opcentiemen op de onroerende voorheffing, de algemene provinciebelasting en diverse belastingen (hoofdzakelijk geheven in Vlaams-Brabant als compensatie voor de afwezigheid van een algemene belasting). De eigen middelen omvatten de ontvangsten uit prestaties (retributies, opbrengsten van verkoop, huuropbrengsten uit roerende en onroerende goederen) en schuldontvangsten (schuldvorderingen, financiële activa zoals interest uit belegde kapitalen, dividenden van intercommunales, terugbetaling van interest en aflossingen van leningen die de provincie voor derden aanging) (Dexia, 2012, pp. 42-43).

⁴⁰ Dit was alvast opgenomen in de Septemberverklaring van minister-president Bourgeois en werd ondertussen decretaal verankerd in artikel 102 van het ‘Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’.

⁴¹ Deze trend gaat overigens nog verder terug in de tijd: in 1991 waren de inkomsten uit provinciale belastingen bijvoorbeeld goed voor zo’n 40% van de totale inkomsten van de provincies, het Provinciefonds stond toen nog garant voor bijna 20% (VVP, 2000).

Tabel 4. Verdeling van de inkomsten van de Vlaamse provincies (%)

| | Toelagen | | Eigen inkomsten | |
|------|--|--------------------------------|------------------------------------|--|
| | <i>Algemene toelage uit Provinciefonds</i> | <i>Specifieke Toelagen</i> | <i>Provinciale belastingen</i> | <i>Eigen provinciale inkomsten</i> |
| 1999 | 14.1 | 23.2 | 50.9 | 11.8 |
| 2000 | 13.8 | 22.9 | 51.3 | 12 |
| 2001 | 11.7 | 23.2 | 53.8 | 11.4 |
| 2002 | 11.9 | 23.5 | 53.8 | 10.8 |
| 2003 | 12.1 | 22.2 | 54.7 | 11.1 |
| 2004 | 10.9 | 29.0 | 50.0 | 10.1 |
| 2005 | 10.1 | 18.9 | 63.0 | 8.0 |
| 2006 | 10.0 | 19.4 | 63.2 | 7.4 |
| 2007 | 10.0 | 18.6 | 63.9 | 7.5 |
| 2008 | 10.4 | 11.6 | 69.0 | 8.9 |
| 2009 | 10.9 | 7.8 | 71.7 | 9.6 |
| 2010 | 11.3 | 6.8 | 73.8 | 8.1 |
| 2011 | 11.1 | 7.0 | 73.7 | 8.2 |
| 2012 | 11.1 | 8.5 | 71.1 | 9.2 |

(Bron: Dexia-rapporten 1999-2012)

6.3. Verdeling van de uitgaven van de Nederlandse en Vlaamse provincies

Zoals we hierboven reeds aanhaalden, beschikken de Nederlandse provincies over een ruim takenpakket in vergelijking met de Vlaamse provincies. Het belang van de diverse taken in dit pakket wordt onder meer uitgedrukt door de uitgaven die de provincies besteden aan de respectievelijke taken. Het Nederlands Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.nl) groepeerde de provincierekeningen op basis van tien thematische clusters, die op hun beurt een veelheid aan specifieke taken omvatten⁴² (zie bijlage 1):

- Algemeen bestuur;
- Openbare orde en veiligheid;
- Verkeer en vervoer;
- Waterhuishouding;
- Milieubeheer;
- Recreatie en natuur;
- Economische en agrarische zaken;
- Welzijn;
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting;
- Financiering en andere dekkingsmiddelen.

Tabel 5 geeft de evolutie weer in de uitgaven van de Nederlandse provincies over deze categorieën van 1999 tot 2012. In 1999 besteedden de provincies duidelijk het meeste aan 'verkeer en vervoer'

⁴² Als dusdanig verschilt deze opdeling van de zevenvoudige thematische opdeling in de taakstelling van de Nederlandse provincies zoals het IPO deze hanteert (cf. supra).

(i.e. voornamelijk de aanleg en het onderhoud van de wegen), goed voor ruim een vierde van het totale budget van de Nederlandse provincies. De ruime categorie 'welzijn' (o.a. cultuur, onderwijs, gezondheidszorg en sociale voorzieningen) is op dat moment de tweede grote uitgavenpost en vertegenwoordigt 22.4% van de totale uitgaven van de Nederlandse provincies. Daarnaast besteedden provincies ook een grote som aan de domeinen 'economie en landbouw' en 'milieubeheer'. Beleidsdomeinen 'algemeen bestuur', 'waterhuishouding', 'recreatie/natuur', 'ruimtelijke ordening' en 'financiering' zijn goed voor zo'n 4 tot 6% van de globale uitgaven van de Nederlandse provincies. 'Openbare en veiligheid' is de kleinste uitgavenpost in 1999.

Tot 2005 wijzigen deze verhoudingen al bij al niet zo sterk. 'Waterhuishouding' en 'milieubeheer' nemen licht af in belang, terwijl de uitgaven voor 'economie/landbouw' na 1999 sterker terugvallen. De grootste wijziging is de duidelijke toename in de categorie 'financiering' (o.a. de bestemming van reserves voor toekomstige grote investeringen). De verhoudingen wijzigen vervolgens wel drastisch in 2009. Door de massale verkoop van de provinciale aandelen in de energiebedrijven is het totale budget van de provincies niet alleen aanzienlijk toegenomen (cf. supra), maar werd de categorie 'financiering' ook veruit de belangrijkste uitgavenpost voor de Nederlandse provincies. Nadien worden de oude verhoudingen min of meer hersteld, al neemt 'financiering' sinds 2007 wel consequent de grootste hap uit de provincie-uitgaven. Gelet op de algemene toename in de provinciebudgeten moeten we tot slot nog meegeven dat ondanks de relatieve achteruitgang van de uitgaven in de meeste beleidsdomeinen (die dus in grote mate te danken is aan de toename van de rubriek 'financiering'), de absolute uitgaven voor behoorlijk wat beleidsdomeinen zijn blijven toenemen gedurende de periode 1999-2012.

In tabel 6 maken we vervolgens dezelfde oefening voor de Vlaamse provincies op basis van de cijfers van de Dexia-rapporten (1999-2012). De uitgavencategorieën in deze rapporten stemmen grotendeels overeen met de Nederlandse classificatie, met uitzondering van het domein 'welzijn', dat in Vlaanderen in verschillende deelcomponenten wordt opgedeeld (zo is cultuur in de Vlaamse opdeling bijvoorbeeld een afzonderlijke uitgavenpost). De tien globale uitgavencategorieën van de Vlaamse provincies, die ook op hun beurt een veelheid aan concrete functies omvatten (zie bijlage 2), zijn:

- Algemeen bestuur;
- Veiligheid;
- Verkeer;
- Milieuzorg;
- Economie;
- Onderwijs;
- Gezondheidszorg;
- Sociale voorzieningen;
- Cultuur – erediensten;
- Niet-toewijsbaar.

Het verschil in taakstelling met de Nederlandse provincies komt meteen tot uiting in de verhouding tussen de beleidsdomeinen in 1999. 'Onderwijs' spant in Vlaanderen duidelijk de kroon met 30.1% van de totale provinciale uitgaven. In tegenstelling tot in Nederland vertegenwoordigt 'algemeen

bestuur' in Vlaanderen ook een belangrijk deel van de budgetten van de provincies (21.5%). Beide behoren tot de meest arbeidsintensieve functies van de provinciebesturen, waarbij de personeelsinzet een grote hap uit het budget neemt (Dexia, 1999). Hetzelfde kunnen we trouwens stellen voor 'cultuur en erediensten' (Dexia, 2001), als derde grote uitgavenpost goed voor 19.2% van alle provinciale uitgaven in 1999. 'Milieu', 'economie' en vooral 'verkeer' waren in 1999 dan weer merkbaar minder belangrijke uitgavenposten in Vlaanderen dan in Nederland. Aan drie categorieën ('gezondheidszorg', 'niet-toewijsbaar' en 'veiligheid') werden slechts minimale uitgaven besteed rond de eeuwwisseling.

Tijdens het daaropvolgende decennium merken we enkele evoluties in het uitgavenpatroon van de Vlaamse provincies. Het aandeel van het 'algemeen bestuur' verdubbelde geleidelijk tot 43.2% van de totale provinciale uitgaven. Soms kan een organisatorisch-boekhoudkundige operatie hieraan ten gronde liggen, zoals bijvoorbeeld het groeperen van de personeelsuitgaven onder deze rubriek in plaats van onder de respectievelijke functies waarop die uitgaven betrekking hadden (Dexia, 2003, p. 48). 'Cultuur – erediensten' bleef min of meer stabiel, terwijl de 'niet-toewijsbare' posten sterk aan belang wonnen. Dit is onder meer het gevolg van een boekhoudkundige wijziging, waarbij de lasten inzake interest en aflossing voor diverse investeringen onder de rubriek 'algemene schuld' werden ondergebracht (Dexia, 2002, p. 51; Dexia 2003, p. 48). In 2012 vormden deze 'niet-toegewezen' functies de derde uitgavenpost, goed voor 13.9% van het totale uitgavenpakket. De grootste relatieve achteruitgang kwam er in het beleidsdomein 'onderwijs'. In 2001 en 2002 werden de uitgaven voor hoger onderwijs bijvoorbeeld teruggeschoefd in de Vlaamse provincies (Dexia, 2001). Daarnaast hebben sommige provinciale scholen de vorm van autonome provinciebedrijven aangenomen, waardoor de wedden van het onderwijzend personeel en andere uitgaven (bv werkingskosten) niet langer in de provinciebegrotingen werden opgenomen (Dexia, 2003: 47). Ook werden vanaf 2009 de bedragen van het gesubsidieerd personeel in het provinciaal onderwijs niet meer opgenomen in deze categorie (Dexia, 2009, p. 52). Het aandeel van de overige beleidsdomeinen bleef tot slot min of meer stabiel doorheen de tijd⁴³.

⁴³ Behalve deze functionele opdeling, classificeert Dexia de uitgaven van de Vlaamse provincies ook volgens een economische indeling. De uitgaven worden dan opgedeeld in 4 categorieën: personeel, werkingskosten, overdrachten en schuld (schulduitgaven of financiële lasten). De personeelskosten vertegenwoordigen veruit de grootste categorie (47.4% in 1999, 40.9% in 2012), voor de overdrachten (16.3% in 1999, 26.3% in 2012), de werkingsuitgaven (19.1% in 1999, 18.8% in 2012) en de schulduitgaven (17.2% in 1999, 14% in 2012).

Tabel 5. Verdeling van de uitgaven van de Nederlandse provincies (%)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Algemeen bestuur | 4.8 | 5.2 | 5.5 | 5.6 | 5.7 | 4.1 | 4.4 | - | 3.6 | 3.7 | 1.5 | 2.8 | 3.1 | 2.5 |
| Openbare orde/veiligheid | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | - | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.1 |
| Verkeer/vervoer | 27.5 | 30.8 | 29.1 | 31.4 | 27.5 | 27.4 | 26.2 | - | 21.4 | 20.6 | 8.5 | 21.5 | 21.2 | 17.1 |
| Waterhuishouding | 4.2 | 3.9 | 4.3 | 3.8 | 3.4 | 3.1 | 2.6 | - | 1.9 | 2.0 | 0.9 | 1.9 | 1.6 | 1.2 |
| Milieubeheer | 10.8 | 11.3 | 11.4 | 10.3 | 10 | 9.2 | 7.5 | - | 6.2 | 5.7 | 2.7 | 5.5 | 4.9 | 4.1 |
| Recreatie/natuur | 4.1 | 3.6 | 3.7 | 3.8 | 3.7 | 3.8 | 3.8 | - | 5.8 | 6.8 | 3.0 | 6.6 | 5.9 | 4.6 |
| Economie/landbouw | 14.7 | 5.6 | 6.7 | 6.9 | 8.2 | 7.5 | 6.2 | - | 5.2 | 5.7 | 4.4 | 7 | 6.1 | 6.9 |
| Welzijn | 22.4 | 24.3 | 23.1 | 24.2 | 24.8 | 21.1 | 23 | - | 18.9 | 20.4 | 8.4 | 17.6 | 17.1 | 13.7 |
| Ruimtelijke ordening | 4.6 | 3.9 | 7.1 | 5.4 | 5.5 | 5.4 | 5.1 | - | 3.1 | 4.4 | 1.7 | 3.3 | 3.8 | 2.6 |
| Financiering | 6.7 | 11.4 | 8.8 | 8.3 | 11 | 18.3 | 21.1 | - | 33.7 | 30.5 | 68.8 | 33.7 | 36 | 47.1 |

Tabel 6. Verdeling van de uitgaven van de Vlaamse provincies (%)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Algemeen bestuur | 21.5 | - | 24.1 | - | 28.5 | 33.3 | 35.0 | 34.9 | 35.9 | 36.2 | 42.4 | 43.8 | 43.9 | 43.2 |
| Veiligheid | 0.4 | - | 0.5 | - | 0.4 | 0.2 | 0.0 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.6 | 0.6 | 0.6 |
| Verkeer | 6.3 | - | 6.6 | - | 4.2 | 4.2 | 4.0 | 4.3 | 4.2 | 4.4 | 4.2 | 3.9 | 3.7 | 4.0 |
| Milieu Zorg | 7.1 | - | 7.6 | - | 6.1 | 5.2 | 5.0 | 5.0 | 4.9 | 5.0 | 3.8 | 3.8 | 4.0 | 4.1 |
| Economie | 6.8 | - | 6.8 | - | 6.0 | 5.7 | 6.0 | 5.6 | 5.5 | 5.6 | 6.4 | 6.7 | 6.8 | 5.9 |
| Onderwijs | 30.1 | - | 24.3 | - | 17.3 | 16.5 | 17.0 | 17.0 | 17.0 | 14.9 | 4.6 | 3.8 | 3.7 | 5.3 |
| Gezondheidszorg | 1.9 | - | 2.1 | - | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 0.8 | 0.7 | 0.9 | 0.8 | 0.9 | 0.9 | 0.9 |
| Sociale voorzieningen | 5.5 | - | 5.8 | - | 5.6 | 5.3 | 5.0 | 5.2 | 4.3 | 5.1 | 5.1 | 4.9 | 5.0 | 4.3 |
| Cultuur – erediensten | 19.2 | - | 21.1 | - | 17.3 | 15.4 | 16.0 | 15.7 | 14.8 | 15.5 | 16.1 | 16.7 | 16.8 | 17.6 |
| Niet-toewijsbaar | 1.1 | - | 1.0 | - | 13.7 | 13.4 | 11.0 | 11.1 | 12.2 | 12.1 | 16.1 | 14.9 | 14.7 | 13.9 |

6.4. De provinciefinanciën in Nederland en Vlaanderen als indicator voor de interbestuurlijke verhoudingen

In het laatste analytisch luik van deze sectie staan we stil bij de verhouding van de Nederlandse en Vlaamse provincies tot de overige bestuurslagen in termen van fiscaliteit. Het is daarbij belangrijk om de blik zowel naar de bovenliggende (het nationaal/regionaal niveau) als de onderliggende (het gemeentelijk niveau) bestuurslaag te richten (Bertrana & Heinelt, 2011b). De indicatoren die we in deze analyse betrekken, ontlelen we aan de typologie die werd ontwikkeld door Sellers en Lidström (2007; toegepast in Bertrana & Heinelt, 2011a, pp. 5-9; cf. supra), en verwijzen naar zowel de fiscale capaciteit als de fiscale autonomie van de provincies. Hoewel de componenten capaciteit en autonomie door verschillende indicatoren worden opgebouwd, wijzen de auteurs er op dat beide in de praktijk doorgaans onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De data die we in deze analyse presenteren werden verzameld in de vergelijkende landenstudie van Bertrana en Heinelt (2011b) en zijn gebaseerd op de Dexia-statistieken van 2005 en een codering door nationale experts⁴⁴. Omdat deze landenstudie ook gegevens voor andere Europese landen bevat, kunnen we de data voor Nederland en Vlaanderen (in casu: België) ook interpreteren binnen een ruimere Europese context en mogelijke verschillen en/of gelijkenissen zo in een breder perspectief plaatsen.

In een eerste tabel (tabel 7) bekijken we de fiscale verhouding van de provincies tot de bovenliggende (nationale of regionale) bestuurslaag. De **fiscale capaciteit** van de provincies meten we aan de hand van twee indicatoren:

- de verhouding tussen de uitgaven van de provincies en de totaliteit van de publieke uitgaven in Nederland en België;
- het percentage van eigen belastingen in de totale inkomsten van de provincie (cf. supra).

De **fiscale autonomie** van de provincies ten opzichte van de nationale (of regionale) staat wordt weergegeven door drie indicatoren:

- het percentage van specifieke toelagen in de totale inkomsten van de provincie (cf. supra);
- de mogelijkheid om onafhankelijk belastingen te heffen;
- de fiscale controle van de nationale (of regionale) staat op de provincies.

⁴⁴ Data voor Vlaanderen werden niet afzonderlijk opgenomen in de studie.

Tabel 7. De financiële positie van de Nederlandse en Vlaamse provincies in het nationaal bestel

| | Positie t.o.v. nationaal/regionaal niveau | | | | |
|-----------|---|---|---|-----------------------------|--------------------------------|
| | Capaciteit | | Autonomie | | |
| | <i>Uitgaven provincie/natie (%)</i> | <i>Eigen belastingen/totale inkomsten (%)</i> | <i>Specifieke toelagen/totale inkomsten (%)</i> | <i>Belastings-autonomie</i> | <i>Supervisie op financiën</i> |
| Nederland | 2.6 | 23.6 | 33.9 | Vrij (limiet) | Ex-ante |
| België | 1.4 | 50.2 ⁴⁵ | 29.6 | Vrij (limiet) | Ex-ante |

Op het vlak van fiscale capaciteit zijn de verschillen tussen België en Nederland niet eenduidig. Enerzijds merken we dat de Nederlandse provincies voor bijna dubbel zoveel publieke uitgaven garant staan als de Belgische – wat opnieuw wijst op hun ruimere taakstelling. Anderzijds toont de tabel aan dat dit percentage voor beide landen eigenlijk zeer laag ligt: zowel Belgische als Nederlandse provincies zijn slechts verantwoordelijk voor een fractie van de totale publieke uitgaven in de respectievelijke landen. In de buurlanden Frankrijk (5.4%) en Duitsland (4.2%) ligt dit percentage bijvoorbeeld iets hoger, maar zeker in Roemenië (13.2%) en de Scandinavische landen Zweden (13.5%) en Denemarken (18%) staan de provincies garant voor een merkbaar groter aandeel in de publieke uitgaven. Daarnaast hebben Belgische provincies wel ruim dubbel zoveel inkomsten door belastingen die ze zelf bepalen (een cijfer dat na 2005 bleef stijgen, cf. supra), wat hen toch meer potentiële financiële capaciteit geeft⁴⁶ - al zal dit cijfer door de hervormingen in Vlaanderen (de afschaffing van de provinciale opcentiemen) in de toekomst dus ook duidelijk afnemen. België bevindt zich met dit percentage op het niveau van Frankrijk (51.5%) en Denemarken (54.8%). In Zweden loopt dit percentage op tot 70%, terwijl landen als Roemenië, Hongarije, Turkije, Griekenland en Polen zo goed als geen inkomsten uit provinciale belastingen genereren.

Wanneer we vervolgens de fiscale autonomie bekijken, blijkt dat België en Nederland elkaar niet ver ontlopen. Het percentage specifieke toelagen, waarbij de provincies hun middelen dus verplicht aan bepaalde beleidsdomeinen dienen te besteden, ligt in beide landen rond de 30%. Daarmee bevinden beide landen zich in de buik van het Europese peloton: in Polen ligt dit percentage bijna op 50%, de autonomie van de provincies in Zweden (9.2%) en Denemarken (11.4%) is daarentegen merkbaar groter. Zowel België als Nederland laten provincies bovendien toe om hun belastingtarieven zelf te bepalen binnen wettelijke parameters, wat overigens voor de meeste landen in de internationale studie van Bertrana en Heinelt (2011b) het geval is. Enkel in Roemenië, Turkije en Polen hebben provincies toestemming nodig om hun belastingvoet te bepalen, terwijl Duitsland het enige land in de studie is dat zijn provincies volledig vrij laat om de belastingen te bepalen. Tot slot laten België en Nederland ook op het gebied van fiscale controle gelijkaardige scores optekenen: in beide landen is er formeel sprake van ex-ante wettelijke en financiële controle op de provincies door de hogere overheid – vaak in het kader van taken van medebewind. Hiermee leunen ze eerder aan bij landen zonder veel provinciale autonomie in de studie zoals Roemenië en Turkije.

⁴⁵ Het algemene cijfer voor België maskeert wel een duidelijk onderscheid tussen de regio's, waarbij het aandeel provinciebelastingen in Vlaanderen (63% in 2005) hoger ligt dan in Wallonië (42% in 2005) (Dexia, 2005, p. 37).

⁴⁶ Toch zagen we hierboven hoe de financiële capaciteit van de Nederlandse provincies vooral ook door het opgebouwde eigen vermogen aanzienlijk is.

Het tweede deel van de analyse (zie tabel 8) heeft tot slot betrekking op de fiscale verhouding van de provincies ten opzichte van het gemeentelijke bestuursniveau. De **fiscale capaciteit** van de provincies binnen het lokaal bestuur⁴⁷ meten we via de volgende twee indicatoren:

- de verhouding tussen de uitgaven van de provincies en de totaliteit van de publieke uitgaven in het lokaal bestuur in Nederland en België;
- het percentage van de provinciale belastingen in de totale belastingen van het lokaal bestuur in Nederland en België.

Daarnaast bepalen we de **fiscale supervisie** van de provincies over de gemeenten aan de hand van twee indicatoren:

- de afhankelijkheid van de gemeenten van provinciale middelen (op financieel, technisch of personeel gebied), hier benoemd als 'fiscale supervisie';
- de vorm van controle van de provincies over de gemeenten.

Tabel 8. De financiële positie van de Nederlandse en Vlaamse provincies in het lokaal bestel

| | Positie t.o.v. gemeentelijk niveau | | | |
|-----------|---|--|--|---|
| | Capaciteit | | Supervisie | |
| | <i>Uitgaven provincie/lokaal niveau (%)</i> | <i>Provinciebelastingen/ belastingen lokaal niveau (%)</i> | <i>Fiscale supervisie (afhankelijkheid provinciale middelen)</i> | <i>Vorm van supervisie op gemeenten</i> |
| Nederland | 12.2 | 12.5 | Afhankelijk | Beperkt |
| België | 11.6 | 13.4 | Occasioneel | Beperkt |

De tabel toont ons dat er opnieuw betrekkelijk weinig verschil is tussen de positie van de Nederlandse en Belgische provincies. Inzake fiscale capaciteit zien we bijvoorbeeld dat beide instaan voor zo'n 12% van de totale uitgaven van de decentrale overheid. Daarmee bengelen de Lage Landen wel aan de staart van het Europese peloton, waar provincies in landen als Turkije (60.9%), Roemenië (63%), Frankrijk (39.5%), Zweden (33.2%) en Griekenland (30.2%) duidelijk een groter deel van de totale lokale uitgaven voor hun rekening nemen. Het aandeel van de provinciebelastingen in de totaliteit van lokale belastingen loopt eveneens gelijk tussen Nederland en België, en ligt bovendien in lijn met het aandeel van de provinciale uitgaven.

Terwijl Belgische en Nederlandse provincies op het gebied van fiscale capaciteit dus niet bijster hoog scoren, doen ze het iets beter (in landen-vergelijkend perspectief) op het gebied van de fiscale supervisie over de gemeenten. In Nederland zijn gemeenten bijvoorbeeld deels afhankelijk van de provincies voor hun dienstverlening (zoals in het geval van de provinciale afstemming van de mobiliteitsplannen). In België komen de provincies enkel occasioneel tussen voor bepaalde diensten (zoals bij de ruimtelijke uitvoeringsplannen). In beide landen houden de provincies daarnaast ook in

⁴⁷ Voor België betreft dit de gemeenten en provincies, voor Nederland de gemeenten, provincies en waterschappen.

beperkte mate supervisie over de gemeenten op legaal en/of financieel gebied (al wordt dit in Vlaanderen door de diensten van de gouverneur gedaan) – een praktijk die in het merendeel van de landen van de vergelijkende studie van Bertrana en Heinelt (2011b) niet voorkomt.

6.5. Deelbesluit financiële dimensie

In het zesde luik van dit rapport hebben we de provinciefinanciën in Nederland tegen het licht gehouden, zowel op cijfermatig, beleidsmatig als wettelijk vlak. We hadden hierbij aandacht voor de algemene evolutie in en de balans tussen inkomsten en uitgaven, de verdeling van de verschillende inkomstencategorieën, de uitgavenpatronen en de interpretatie van de financiën binnen de ruimere interbestuurlijke verhoudingen. Telkens interpreteerden we de cijfers in het kader van de provinciale autonomie en taakstelling en maakten we de vergelijking met de Vlaamse situatie. Welke conclusies kwamen hierbij naar voren?

Een eerste vaststelling betrof het omvangrijke budget waarmee de Nederlandse provincies werken. De omvang van dit budget wordt gedeeltelijk bepaald door het ruimere takenpakket waar de provincies over beschikken (en waarvoor middelen van het rijk worden overgedragen), maar nam eveneens aanzienlijk toe na de verkoop van de provinciale aandelen in de energiebedrijven in 2009. Het budget van de Nederlandse provincies is bovendien steeds in balans, wat trouwens wettelijk verplicht is. Recente wetgevende initiatieven (Wet Hof, Wet verplicht schatkistbankieren) hebben de financiële autonomie van de provincies vervolgens verder ingeperkt. In Vlaanderen zien we dat de provincies met een kleiner budget werken, maar hun begrotingen, ondanks frequente tekorten op de eigen dienstjaren, doorgaans ook met een positief saldo afsluiten. En hoewel ze een kleiner budget hebben, lijken de Vlaamse provincies tot nog toe over een grotere bestedingsautonomie te beschikken dan de Nederlandse provincies.

De inkomsten van de Nederlandse provincies zijn evenwichtig verdeeld over eigen inkomsten en toelagen – al is dit veld wel voortdurend in evolutie. Omwille van de betrekkelijk grote eigen inkomsten heeft het rijk de algemene toelage uit het Provinciefonds geleidelijk teruggeschroefd. Hoewel de ruime meerderheid van de provinciemiddelen vrij besteedbaar zijn, leert de praktijk ons dat bepaalde evoluties en bepalingen de bestedingsvrijheid van de provincies ook hier beknotten (bv bestedingsbepalingen bij decentralisatie-uitkeringen, ontoereikende uitkeringen van het rijk voor taken van medebewind, onvoldoende eigen belastinginkomsten). In Vlaanderen is de hoofdmoot van de provinciale inkomsten daarentegen afkomstig uit eigen belastingen. Eigen inkomsten zijn merkbaar kleiner, maar ook de toelage uit het Provinciefonds en de specifieke toelagen waren tot nog toe goed voor een kleiner aandeel van de totale inkomsten. De afschaffing van de provinciale opcentiemen, de opheffing van het Provinciefonds evenals de verplichte uittreding uit intercommunales kunnen significante gevolgen hebben voor het inkomstenniveau en de inkomstenstructuur van de Vlaamse provincies.

Aan de uitgavenzijde nemen in Nederland vooral financiering, verkeer/vervoer en de ruime categorie welzijn (die alle persoonsgebonden taken bundelt) de grootste hap uit het budget. Die verdeling is in Vlaanderen uiteraard anders, waar algemeen bestuur (oa personeel), cultuur en niet-toewijsbare taken de belangrijkste uitgavenposten zijn.

Samengevat kunnen we stellen dat de Nederlandse provincies over meer mogelijkheden beschikken dan de Vlaamse provincies, maar niet noodzakelijk over meer financiële autonomie en bestedingsvrijheid om hun taken optimaal te vervullen. Wanneer we de provinciefinanciën in een ruimer internationaal kader interpreteren, blijkt ook dat Nederland en Vlaanderen doorgaans veel gelijkenissen met elkaar vertonen op het vlak van financiële autonomie en capaciteit ten opzichte van zowel de centrale als de lokale besturen.

7. Algemeen besluit

In dit algemeen besluit hernemen we de belangrijkste conclusies voor de verschillende dimensies die we eerder hebben besproken. We starten bij de context van het Vlaams regeerakkoord en de beleidsnota Binnenlands Bestuur en bekijken dan achtereenvolgens de territoriale, bestuurlijke, functionele en financiële dimensie. Hierbij dient benadrukt dat de diverse dimensies onderling sterk aan elkaar gelinkt zijn.

Voor de hervorming van het provinciaal bestuursniveau brengt de huidige **Vlaamse regering** maatregelen in stelling die een combinatie vormen van drie verschillende dimensies: de functionele dimensie beoogt een verschuiving van bevoegdheden en een inperking van actieterreinen, de fiscale dimensie impliceert het verlies van de bevoegdheid tot het heffen van opcentiemen en de bestuurlijke dimensie schuift onder meer het terugtreden van de provincies uit de intergemeentelijke samenwerking en een halvering van het aantal raadsleden naar voren.

De beleidsnota van de minister van Binnenlands Bestuur beklemtoont dat bij de gefaseerde uitvoering van deze hervorming zowel de coherentie van het geheel, het overleg met de betrokken besturen en de vooropgestelde timing belangrijke uitgangspunten vormen. Deze drie aspecten lijken dan ook cruciaal voor het welslagen van de operatie.

Wat de **territoriale dimensie** betreft is het eerste belangrijke verschil tussen Vlaanderen en Nederland dat Nederland geen deelstatelijk bestuursniveau kent zoals dat met de gemeenschappen en gewesten in België wel bestaat. Dit maakt dat de Nederlandse provincies in het bestuurlijke landschap een sterkere positie innemen dan de Vlaamse provincies.

Anderzijds wordt Nederland gekenmerkt door een constant proces van gemeentelijke herindelingen. Daardoor zijn andere schaalverhoudingen ontstaan. Samen met de in de Randstad ervaren bestuurlijke problemen hebben die ertoe geleid dat de positie van de provincies als middenbestuur (zowel inhoudelijk als territoriaal) in vraag werd gesteld. De WGR+ regeling die de problematiek van de grote steden en stedelijke regio's diende op te lossen is ondertussen alweer afgeschaft. En het pleidooi voor de ontwikkeling van (vier, vijf of zeven) landsdelen blijkt in de praktijk een discours met twee snelheden. Doorgaans worden de (huidige) provincies in de Randstad als te klein ervaren, terwijl dat in de rest van Nederland veel minder het geval is. Uiteindelijk blijft men vasthouden aan de drie bestaande bestuurslagen. Wel is er in Nederland een quasi permanent debat over het verbeteren van de bestuurlijke organisatie en zijn er ook concrete veranderingen doorgevoerd, ook al zijn sommige maatregelen alweer teruggedraaid. Zowel dat open debat als de concrete besluitvorming is iets wat in Vlaanderen tot nog toe veel minder aanwezig was.

De belangrijkste conclusie die we kunnen trekken uit de vele rapporten van diverse commissies is dat er geen ideale bestuurlijke schaal en territoriale indeling bestaat. Deze wisselt al naargelang de beleidsprioriteiten en de politieke inzichten van de verschillende regeringspartijen. Dat lijkt dan weer wel een parallel die we met Vlaanderen kunnen trekken. Zowel in Vlaanderen als in Nederland zijn de feitelijke verhoudingen in het binnenlands bestuur in de loop van de tijd gewijzigd. En die wijzigingen zijn deels het gevolg van bewuste keuzes met betrekking tot de inrichting van het binnenlands bestuur, deels van onderhandelingen (cf. infra bestuurlijke dimensie). Alleen lijkt er in Vlaanderen vaker sprake te zijn geweest van onbewuste keuzes of het niet maken van keuzes (cf. gemeentefusies).

Wat de **bestuurlijke dimensie** betreft kunnen we concluderen dat de positie die de Nederlandse provincies innemen sterk vergelijkbaar is met de positie van de Vlaamse provincies. De provincies functioneren zowel in Nederland als in België als tussenbestuur waarbij ze afhankelijk zijn van het nationaal (of gewestelijk/regionaal) bestuur waarvoor ze vaak meerdere taken uitoefenen. Daarnaast hebben ze eigen verantwoordelijkheden tegenover de gemeenten waarop ze een beperkt toezicht uitoefenen.

Het grootste verschilpunt situeert zich ongetwijfeld op het vlak van het interbestuurlijk overleg tussen de verschillende overheidslagen. Waar er in Nederland sprake is van een overlegcultuur waarbij de drie betrokken bestuursniveaus tegelijk betrokken worden, stellen we vast dat de Vlaamse praktijk enigszins anders functioneert. Een structureel of regelmatig overleg tussen de drie Vlaamse bestuursniveaus is er niet. Daardoor lijken de provincies al te vaak een speelbal te zijn van wisselende politieke meerderheden op Vlaams niveau, een trend die overigens nog wordt versterkt doordat de provincies hun belangen maar moeilijk kunnen verdedigen op hogere politieke echelons. We mogen in die context immers niet vergeten dat er voor Vlaamse provinciale mandatarissen nog steeds een cumulverbod geldt dat er niet is voor gemeentelijke mandatarissen.

Wat de **functionele dimensie** betreft zijn er meer uitgesproken verschillen tussen de Vlaamse en Nederlandse provincies. De Nederlandse provincies hebben immers een vrij sterk uitgebouwd takenpakket dat voor een belangrijk deel historisch gegroeid is (toezicht op de gemeenten of een belangrijke rol bij het uitstippelen van het ruimtelijk beleid). Voor heel wat andere domeinen hebben de provincies ook handig gebruik weten te maken van hun rol als intermediaire overheid. We hebben het dan over hun rol binnen beleidsdomeinen als regionale economie, regionale bereikbaarheid, cultuur of het plattelandsbeleid. Dat heeft ervoor gezorgd dat de provincies een brede waaier van bevoegdheden uitoefenen, zoals uit bovenstaand overzicht is gebleken. Tevens is daarbij gebleken dat de Nederlandse provincies opvallend veel met andere overheden en instanties samenwerken bij de uitvoering van beleid. Zowel de gemeenten, het rijk, de waterschappen als vele andere diensten worden door de provincies vaak betrokken bij beleidsuitvoering.

Binnen die brede waaier aan bevoegdheden is duidelijk een evolutie merkbaar. De rol van toezichthouder op de gemeenten is door de jaren heen afgenomen aan belang. De provincies hebben dit weten te compenseren door een ruimere invulling van hun rol inzake ruimtelijke ordening, iets wat deels mogelijk werd gemaakt doordat de rijksoverheid zich recent uit dit beleidsdomein heeft teruggetrokken. Bovendien zijn er door verschillende kabinetten de laatste jaren taken verschoven van het rijk naar de provincies (en de gemeenten). Daar moet echter bij vermeld worden dat die decentralisatie bijna altijd gepaard gaat met 'efficiencykortingen' (Schaap,

2012). Dit gebeurt vanuit de veronderstelling dat decentrale overheden taken goedkoper kunnen uitvoeren.

Toch kwam het provinciale takenpakket op bepaalde momenten ernstig onder druk te staan. De passage uit het regeerakkoord van 2012 bij het aantreden van het kabinet Rutte II waarin werd gekozen voor een ‘gesloten provinciale huishouding’ wijst alvast in die richting. Voorlopig werd dit element echter niet in wet omgezet en liggen er ook geen voorstellen in die richting op tafel (Castenmiller & Herweijer, 2015b). De provincies hebben zichzelf echter beperkt, door zich grotendeels terug te trekken uit het sociale domein en de focus duidelijk te leggen op ruimtelijke materies.

Als we de vergelijking maken dan blijkt het takenpakket van de Nederlandse provincies duidelijk uitgebreider dan dat van hun Vlaamse tegenhangers. Hoewel de Nederlandse provincies op meerdere beleidsdomeinen actief zijn, is de focus de laatste jaren duidelijk verschoven richting ruimtelijke en grondgebonden taken. Daarnaast hebben de Nederlandse provincies ook een reeks welzijnsbevoegdheden die vaak verbonden zijn aan hun kerntaken. Toch zijn er ook gelijkenissen. Het takenpakket van de Nederlandse provincies vormt net als dat van hun Vlaamse tegenhangers een combinatie van eigen taken en medebewindstaken. Bovendien zijn de Nederlandse provincies op opvallend veel terreinen actief waarin ook hun Vlaamse collega’s activiteiten ontplooiën. We denken dan bijvoorbeeld aan het plattelandsbeleid, regionale economie of ruimtelijke ontwikkeling. De (weliswaar in belang afnemende) toezichthoudende rol op de gemeenten herkennen we eveneens vanuit Vlaams perspectief.

In het zesde luik van dit rapport hebben we de provinciefinanciën in Nederland tegen het licht gehouden, zowel op cijfermatig, beleidsmatig als wettelijk vlak. Bij deze **financiële dimensie** hadden we aandacht voor de algemene evolutie in en de balans tussen inkomsten en uitgaven, de verdeling van de verschillende inkomstencategorieën, de uitgavenpatronen en de interpretatie van de financiën binnen de ruimere interbestuurlijke verhoudingen. Telkens interpreteerden we de cijfers in het kader van de provinciale autonomie en taakstelling en maakten we de vergelijking met de Vlaamse situatie. Welke conclusies kwamen hierbij naar voren?

Een eerste vaststelling betrof het omvangrijke budget waarmee de Nederlandse provincies werken. De omvang van dit budget wordt gedeeltelijk bepaald door het ruimere takenpakket waar de provincies over beschikken (en waarvoor middelen van het rijk worden overgedragen), maar nam eveneens aanzienlijk toe na de verkoop van de provinciale aandelen in de energiebedrijven in 2009. Het budget van de Nederlandse provincies is bovendien steeds in balans, wat trouwens wettelijk verplicht is. Recente wetgevende initiatieven (Wet Hof, Wet verplicht schatkistbankieren) hebben de financiële autonomie van de provincies vervolgens verder ingeperkt. In Vlaanderen zien we dat de provincies met een kleiner budget werken, maar hun begrotingen, ondanks frequente tekorten op de eigen dienstjaren, doorgaans ook met een positief saldo afsluiten (ook in Vlaanderen is dit een wettelijke verplichting). En hoewel ze een kleiner budget hebben, lijken de Vlaamse provincies tot nog toe over een grotere bestedingsautonomie te beschikken dan de Nederlandse provincies.

De inkomsten van de Nederlandse provincies zijn evenwichtig verdeeld over eigen inkomsten en toelagen – al is dit veld wel voortdurend in evolutie. Omwille van de betrekkelijk grote eigen

inkomsten heeft het rijk de algemene toelage uit het Provinciefonds geleidelijk teruggeschoefd. Hoewel de ruime meerderheid van de provinciemiddelen vrij besteedbaar zijn, leert de praktijk ons dat bepaalde evoluties en bepalingen de bestedingsvrijheid van de provincies ook hier beknotten (bv bestedingsbepalingen bij decentralisatie-uitkeringen, ontoereikende uitkeringen van het rijk voor taken van medebewind, onvoldoende eigen belastinginkomsten). In Vlaanderen is de hoofdmoot van de provinciale inkomsten daarentegen afkomstig uit eigen belastingen. Eigen inkomsten zijn merkbaar kleiner, maar ook de toelage uit het Provinciefonds en de specifieke toelagen waren tot nog toe goed voor een kleiner aandeel van de totale inkomsten. De afschaffing van de provinciale opcentiemen, de opheffing van het Provinciefonds evenals de verplichte uittreding uit intercommunales kunnen significante gevolgen hebben voor het inkomstenniveau en de inkomstenstructuur van de Vlaamse provincies.

Aan de uitgavenzijde nemen in Nederland vooral financiering, verkeer/vervoer en de ruime categorie welzijn (die alle persoonsgebonden taken bundelt) de grootste hap uit het budget. Die verdeling is in Vlaanderen uiteraard anders, waar algemeen bestuur (oa personeel), cultuur en niet-toewijsbare taken de belangrijkste uitgavenposten zijn.

Samengevat kunnen we stellen dat de Nederlandse provincies over meer mogelijkheden beschikken dan de Vlaamse provincies, maar niet noodzakelijk over meer financiële autonomie en bestedingsvrijheid om hun taken optimaal te vervullen. Wanneer we de provinciefinanciën in een ruimer internationaal kader interpreteren, blijkt ook dat Nederland en Vlaanderen doorgaans veel gelijkenissen met elkaar vertonen op het vlak van financiële autonomie en capaciteit ten opzichte van zowel de centrale als de lokale besturen.

8. Beleidsaanbevelingen: quid pro quo?

8.1. Vooraf

- **Selectieve vergelijking**

Deze beleidsaanbevelingen vloeien voort uit een systematische doorlichting van de Nederlandse provincies aangevuld met een vergelijking voor de Vlaamse provincies zoals in de opdracht omschreven. Dit houdt evenwel enkele beperkingen in. We hebben immers te maken met een 'selectieve vergelijking'. De opdracht en keuze om slechts met één land te vergelijken, maakt ons als het ware blind voor potentieel interessante lessen die we kunnen trekken uit een vergelijking met andere landen waar eveneens ervaringen zijn opgedaan met zowel territoriale als functionele hervormingen. Vlaanderen en Nederland delen echter verschillende aspecten van hun binnenlands bestuur, wat een vergelijking met Nederland zeker zinvol maakt.

- **Alles is aan elkaar gelinkt**

De systematische analyse werd opgebouwd rond vier verschillende dimensies: de territoriale dimensie, de bestuurlijke dimensie, de functionele dimensie en de financiële dimensie. Gezien de onderlinge verwevenheid maken we in de aanbevelingen geen onderscheid tussen de verschillende dimensies. Onderstaande aanbevelingen zijn opgedeeld in twee types, aanbevelingen die veeleer strategisch van aard zijn en deze die zich veeleer op het operationele niveau situeren.

8.2. Aanbevelingen op strategisch niveau

- **AANBEVELING 1: geïntegreerde langetermijnvisie**

Formuleer een duidelijke, geïntegreerde en langetermijnvisie op provincies en 'lokaal bestuur'.

De Nederlandse ervaring leert ons dat er ook bij de Noorderburen heel wat debat is (geweest) over de territoriale indeling, de bestuurlijke verhoudingen en de verdeling van taken. Vele rapporten later heeft men er echter geen definitieve oplossingen gevonden en komt men zelfs terug op eerder genomen beslissingen indien de situatie daarom vraagt (cf. de recente afschaffing van de WGR+ regeling). Ook in Vlaanderen is de visie op de provincies afhankelijk van de context en wisselende politieke meerderheden. Zowel omwille van transparantie (het democratisch functioneren naar de bevolking toe) als omwille van beleidsplanning (besturen plannen op langere termijn, cf. principes BBC) is het wenselijk dat

de betrokken besturen weten waar ze aan toe zijn en de visie op lange termijn kennen. Afspraken in bestuursakkoorden en meer nog in sectorale decreten worden best niet na één jaar volledig van tafel geveegd.

Het is duidelijk dat de verschillende dimensies van het lokaal bestuur onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Cruciaal is dan ook een geïntegreerde visie waarbij alle dimensies op elkaar afgestemd zijn. Het regeerakkoord en de beleidsnota geven aan dat het verschuiven van taken/bevoegdheden ook implicaties zal hebben voor de financiën van de provincies. Maar dit geldt ook omgekeerd: als er wordt gesleuteld aan de financiën (cf. de opcentiemen op de onroerende voorheffing die een dotatie worden, inclusief een vermindering van het totale bedrag), dan zal dit een invloed hebben op de taken en bevoegdheden: kunnen de provincies dan nog wel al hun taken naar behoren invullen?

- **AANBEVELING 2: functioneel profiel en homogeen takenpakket**

Maak werk van een duidelijk afgelijnd functioneel profiel en een homogeen takenpakket.

Op basis van de Nederlandse ervaringen kunnen we stellen dat het aangewezen is dat provincies zich focussen op een aantal kerntaken. Zowel Vlaanderen als de Vlaamse provincies hebben hierin een verantwoordelijkheid. Teken (in overleg) een duidelijk profiel uit waarin zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een homogeen takenpakket voor de provincies. Provincies hoeven zich zo niet met alles bezig te houden. Een (meer) gesloten, homogene en herkenbare taakstelling kan in die zin een duidelijke meerwaarde betekenen voor de dienstverlening naar de burger en voor correcte interbestuurlijke verhoudingen in Vlaanderen.

Nederland toont overigens aan dat bij het verschuiven van taken ook de omgekeerde weg mogelijk is: meer taken naar de provincies overhevelen, gekoppeld aan een terugtreden van de centrale overheid om zo een homogeen bevoegdheidspakket te creëren op domeinen waar dit functioneel kan zijn (cf. taken van de WGR+ gebieden).

- **AANBEVELING 3: evenwicht tussen takenpakket en autonomie**

Bewaak het evenwicht tussen takenpakket en autonomie.

Het is belangrijk het evenwicht te bewaken tussen het takenpakket en de (financiële) autonomie van de provincies. Ook een duidelijk afgelijnd of gesloten takenpakket vaart er immers wel bij dat er voldoende middelen zijn, alsook dat er voldoende financiële autonomie is (cf. opcentiemen). Dat laatste waarborgt namelijk dat er ruimte is om de taken op de meest effectieve wijze uit te voeren. Bovendien vergroot het de democratische verantwoording van het provinciale beleid naar de burger toe. De bestedingsautonomie van de Vlaamse provincies is momenteel vrij ruim en blijft om bovenvermelde redenen ook best

behouden. Voor medebewindstaken moeten provincies een correcte vergoeding krijgen, iets wat in Nederland grondwettelijk voorzien is.

8.3. Aanbevelingen op operatoneel niveau

- **AANBEVELING 4: structureel interbestuurlijk overleg**

Organiseer structureel interbestuurlijk overleg.

In Nederland bestaat de cultuur om provincies (o.m. via het IPO en de bestuursakkoorden) structureel te betrekken bij het overleg rond hervormingen. Dit vergroot niet alleen het draagvlak voor de hervormingen, maar onderbouwt ze ook inhoudelijk.

In vergelijking met Nederland stelt het interbestuurlijk overleg in Vlaanderen weinig voor. Als dit overleg al plaatsvindt, dan is het op een ad hoc basis en niet op een structurele manier. Dat is in Nederland anders. Daar heerst een cultuur waarbij de verschillende overheidslagen elkaar met een zekere regelmaat ontmoeten om gedeelde dossiers te bespreken. Bij (plannen tot) hervormingen worden ze doorgaans ook mee aan tafel uitgenodigd. Afspraken over hoe met elkaar om te gaan, financiële verhoudingen en afspraken over bevoegdheidskwesties kunnen in dit overleg aan bod komen. Beschouw alle betrokken besturen als evenwaardige partners en handel er ook naar in functie van geplande maatregelen (cf. o.m. paritaire commissie).

Zeker bij belangrijke territoriale, functionele of financiële hervormingen is grondig overleg noodzakelijk. Daarbij moet bekeken worden wat het einddoel is, hoe dat moet bereikt worden en wat de consequenties zijn. Indien men de dienstverlening niet wil terugschroeven, dan zullen bepaalde taken door andere bestuursniveaus overgenomen moeten worden. Dit brengt vooral op het vlak van financiering belangrijke uitdagingen met zich. Ook daarom worden andere bestuursniveaus (waarvan verwacht wordt dat ze taken zullen overnemen en financieren) beter geraadpleegd.

- **AANBEVELING 5: maatwerk en evaluatie**

Maak maatwerk mogelijk en organiseer evaluatie.

Er bestaat geen ideale schaal van, noch een ideale bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus. Die is namelijk afhankelijk van inzichten en prioriteiten op een bepaald moment. Spring daarom behoedzaam om met drastische veranderingen (wat niet wil zeggen dat er geen duidelijke afspraken kunnen gemaakt worden, cf. supra) en voorzie regelmatig evaluatie van genomen maatregelen zodat in overleg bijstellingen kunnen gebeuren. Maatwerk kan ervoor zorgen dat - daar waar gemeenten of partnerbesturen

vragende partij zijn - provincies nog een rol spelen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

- **AANBEVELING 6: durf terugkomen op beslissingen**

Durf eerder genomen beslissingen opnieuw in vraag te stellen.

De recente afschaffing van de WGR+ regeling in Nederland toont aan dat het terugkomen op eerder gemaakte keuzes wenselijk kan zijn in het licht van een gewijzigde context of nieuwe inzichten, of als blijkt dat eerder genomen maatregelen niet de gewenste resultaten opleveren.

- **AANBEVELING 7: definieer persoons- en grondgebonden taken**

Omschrijf duidelijk wat er onder persoons- en grondgebonden taken wordt verstaan en wijk daar niet van af bij de concrete vertaling naar beleidsmaatregelen.

Hoewel de Nederlandse provincies zich de laatste jaren meer focussen op grondgebonden taken houden ze er ook nog steeds een aanzienlijk persoonsgebonden takenpakket op na. Zo vallen onder de noemer 'welzijn' ook diverse uitgaven voor cultuur.

Het onderscheid tussen persoons- en grondgebonden taken mag in Vlaanderen dan in principe wel duidelijk zijn, bij de concrete vertaling ervan wordt het beeld toch veel minder scherp (hoewel onderwijs duidelijk een persoonsgebonden bevoegdheid is, wordt niet expliciet vermeld waarom het dan als taak niet aan de provincies wordt onttrokken).

- **AANBEVELING 8: waardeer interbestuurlijke samenwerking**

Geef interbestuurlijke samenwerking een eerlijke kans.

Voor sommige taken is interbestuurlijke samenwerking precies een voordeel. Nederland toont onder meer aan dat een combinatie van eigen taken en medebewindstaken bewijst dat interbestuurlijke samenwerking werkt. In Vlaanderen waarderen veel (vooral kleinere) gemeenten de ondersteuning van de provincies heel erg. De provincies staan hen vaak bij in materies waarin ze zelf onvoldoende knowhow hebben ontwikkeld. Die vorm van interbestuurlijke samenwerking (en ondersteuning) verdient alle kansen.

- **AANBEVELING 9: constructieve medewerking van de provincies**

Realiseer een open en constructieve medewerking van de provincies.

De provincies betrekken bij structureel interbestuurlijk overleg (cf. supra) lijkt daarvoor een eerste voorwaarde.

8.4.Slotbemerking

De provincies moeten zelf ook proactief meewerken aan (het overleg rond) hun nieuwe taakstelling en mee initiatieven ontwikkelen. Dit kan onder meer door aan te geven welke taken ze wel/niet meer zullen doen en welke middelen daarvoor nodig zijn. Zo kozen de Nederlandse provincies er deels zelf voor om zich veel minder te focussen op het sociale domein. Quid pro quo!

Referentielijst

Algemene Rekenkamer (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Allers, M.A. & Geertsema, J.B. (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform*. Groningen: University of Groningen.

Andeweg, R.B. & Irwin, G.A. (2009). *Governance and Politics of the Netherlands*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Arendsen, G. (2011), The Netherlands. In H. Heinelt & X. Bertrana (eds.). *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison* (pp. 269-288). London: Routledge.

Bertrana, X. & Heinelt, H. (2011a). Conclusion. In H. Heinelt & X. Bertrana (eds.). *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison* (pp. 308-336). London: Routledge.

Bertrana, X. & Heinelt, H. (2011b). Introduction. In H. Heinelt & X. Bertrana (eds.). *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison* (pp. 1-26). London: Routledge.

Boogers, M. & Hendriks, F. (2005). *Middenbestuur in discussie. Analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Castenmiller, P. & Herweijer, M. (2015a). Ruimte voor provinciaal beleid. In M. Herweijer & P. Castenmiller (eds.). *Ruimte voor Provinciaal Beleid* (pp. 11-18). Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Castenmiller, P. & Herweijer, M. (2015b). De Nederlandse provinciën. In H. Reynaert (ed.). *Uitdagingen voor de lokale besturen* (pp. 87-101). Brugge: Vanden Broele.

Commissie Regionaal bestuur in Nederland (2002). *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*. Den Haag: IPO.

De Ceuninck, K. (2014). *Evaluatie interne staatshervorming*. Brussel: Vlabest.

De Ceuninck, K. & Valcke, T. (2011). Complementariteit of concurrentie? De slingerbeweging van de centraal-provinciale relaties. In H. Reynaert, T. Valcke & E. Wayenberg (eds.). *Grensoverschrijdend of grensverleggend? De Vlaamse provincies uitgedaagd* (pp. 13-48). Brugge: Vanden Broele.

Derksen, W. & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers.

Dexia (1999). *De financiën van de lokale overheden in 1999*. Brussel: Dexia.

Dexia (2001). *De financiën van de lokale overheden in 2001*. Brussel: Dexia.

Dexia (2002). *De financiën van de lokale overheden in 2002*. Brussel: Dexia.

- Dexia (2003). *De financiën van de lokale overheden in 2003*. Brussel: Dexia.
- Dexia (2005). *Lokale financiën. Gemeenten Provincies*. Brussel: Dexia.
- Dexia (2006). *Lokale financiën. Gemeenten Provincies*. Brussel: Dexia.
- Dexia (2007). *Lokale financiën. Provincies*. Brussel: Dexia.
- Dexia (2008). *Lokale financiën. Gemeenten Provincies*. Brussel: Dexia.
- Dexia (2009). *Lokale financiën. Gemeenten Provincies*. Brussel: Dexia.
- Dexia (2010). *Lokale financiën. Gemeenten en provincies*. Brussel: Dexia.
- Dexia (2011). *Lokale financiën. Gemeenten en provincies*. Brussel: Dexia.
- Dexia (2012). *Lokale financiën. Gemeenten en provincies*. Brussel: Dexia.
- Elzinga, D.J. & Hagelstein, G.H. (1998). Centralisatie en decentralisatie. In A.F.A. Korsten & P.W. Tops (eds.). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (pp. 107-121). Samson: Alphen aan de Rijn.
- Heinelt, H. & Bertrana, X. (eds.) (2011). *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison*. London: Routledge.
- Homans, L. (2014). *Beleidsnota 2014-2019. Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid*. Brussel: Vlaamse Regering.
- INR (2015). *Regionale rekeningen*. Brussel: Instituut voor de nationale rekeningen, Nationale Bank van België.
- Lodders-Elfferich, P.C., Alders, J.G.M., Beukema, G., Van Es, A.C. & Van der Zande, A.N. (2008). *Ruimte, Regie en Rekenschap. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010). *Plussen en Minnen. Evaluatie van de WGR+*. Den Haag: BZK.
- Nijpels, E. (ed.) (2009). *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking*. Den Haag: VNG.
- Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam: Boom.
- Rodenbach, J., Steyvers, K. & Reynaert, H. (2013). Tussen Dorpsstraat en Wetstraat? Burgemeesters als stemmenkampioenen en cumulards? In H. Reynaert & K. Steyvers (eds.). *De verkiezingen van 14 oktober 2012. De kracht van verankering?* (pp. 141-162). Brugge: Vanden Broele.
- Schaap, L. (2012). *Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Sellers, J.M. & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, vol. 20, nr. 4, 609-632.

Toonen, T.A.J. (1998). De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In A.F.A. Korsten & P.W. Tops (eds.). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (pp. 35-46). Samson: Alphen aan de Rijn.

Valcke, T. (2009). Belgian Mayors and Governors. Leadership in a Changing Multi-level Context. In H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit & J.-B. Pilet (eds.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* (pp. 247-283). Brugge: Vanden Broele Publishers.

Valcke, T. (2010). *Over leiderschap in multi-level governance. Een vergelijkend onderzoek over de provinciegouverneur in Vlaanderen en de commissaris van de Koningin in Nederland*. Gent: UGent (onuitgegeven doctoraal proefschrift).

Van Loock, R. (2013). *Het intermediair (verkozen) bestuursniveau. Toekomstperspectieven*. Gent: UGent (onuitgegeven doctoraal proefschrift).

Vlaamse Regering (2004). *De Vlaamse Regering 2004-2009. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*. Bussel: Vlaamse Regering.

Vlaamse Regering (2009). *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden*. Bussel: Vlaamse Regering.

Vlaamse Regering (2014). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*. Bussel: Vlaamse Regering.

VVP (2000). *Ontleding van de provinciale begrotingen 2000*. Brussel: VVP.

VVP (2004). *Provinciale financiën 2004*. Enkele cijfergegevens. Brussel: VVP.

Website Centraal Bureau voor de Statistiek (2015).

www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2015/default.htm;
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80502NED&D1=0-1,10,14,20,27,35,39,44,54,59&D2=0-1&D3=0,5-16&D4=a&HDR=G1,G3&STB=G2,T&VW=T>, geraadpleegd op 15 april 2015.

Website Interprovinciaal Overleg (2015).

<http://www.ipo.nl/kwaliteit-openbaar-bestuur/financin-wet-hof-en-schatkistbankieren>;
<http://www.ipo.nl/kwaliteit-openbaar-bestuur/financin-wet-hof-en-schatkistbankieren/enkele-vragen-en-antwoorden-over-de-financin-van-de-provincies>, geraadpleegd op 15 april 2015.

Website Rijksoverheid (2015).

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/provinciale-financien/provinciefonds>;
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/provinciale-financien/financiele-functie>;
<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/12/10/eerste-kamer-stemt-in-met-wet-houdbare-overheidsfinancien-en-schatkistbankieren.html>;
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/provinciale-financien/financiele-functie/financiering-decentrale-overheden-fido>, geraadpleegd op 15 april 2015.

Website Vereniging van de Vlaamse Provincies (2015).

<http://www.vlaamseprovincies.be/financien>, geraadpleegd op 15 april 2015.

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht classificatie uitgaven Nederlandse provincies (www.cbs.nl)

- *Algemeen bestuur*: de functies Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, Kabinetszaken, Bestuurlijke organisatie, Financieel toezicht, Uitvoering overige wettelijke regelingen, Overige zaken betreffende algemeen bestuur en Overige baten en lasten.
- *Openbare orde en veiligheid*: de functies Openbare orde en veiligheid algemeen, Openbare orde en veiligheid en Overige beschermende maatregelen.
- *Verkeer en vervoer*: de functies Verkeer en vervoer algemeen, Landwegen, Boot- en veerdiensten, Waterwegen en Vervoer.
- *Waterhuishouding*: de functies Waterhuishouding algemeen, Waterschapsaangelegenheden, Waterkeringen, Kwantitatief beheer oppervlaktewater, Kwantitatief beheer grondwater en Landaanwinning.
- *Milieubeheer*: de functies Milieubeheer algemeen, Kwalitatief beheer oppervlaktewater, Kwalitatief beheer grondwater en bodem, Bestrijding luchtverontreiniging, Bestrijding geluidshinder, Vergunningverlening en handhaving en Ontgrondingen.
- *Recreatie en natuur*: de functies Recreatie en natuur algemeen, Recreatie en Natuur.
- *Economische en agrarische zaken*: de functies Algemene economische aangelegenheden, Bevordering economische activiteiten, Nutsvoorzieningen en Agrarische aangelegenheden.
- *Welzijn*: de functies Welzijn algemeen, Educatie, Lichamelijke vorming en sport, Kunst en oudheidkunde, Sociaal-cultureel werk en ontwikkeling, Maatschappelijke voorzieningen, Volksgezondheid, Ouderenzorg en Jeugdhulpverlening.
- *Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*: de functies Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting algemeen, Ruimtelijke ordening, Volkshuisvesting en Stedelijke vernieuwing.
- *Financiering en andere dekkingsmiddelen*: de algemene middelen waaruit de provinciale taken worden gefinancierd. Binnen deze hoofdfunctie is een functie opgenomen voor de bestemming van reserves. Daarnaast zijn functies opgenomen die het resultaat voor en na deze bestemming weergeven.

Bijlage 2. Overzicht classificatie uitgaven Vlaamse provincies (Dexia, 1999)

Algemene schuld; Algemeen bestuur; Privaat patrimonium; Centrale diensten; Openbare orde en veiligheid; Wegverkeer; Water- en luchtwegen, waterkering en –beheersing; Economie, handel en ambachten, industrie en energievoorziening, toerisme; Landbouw en visserij; Onderwijs; Algemene recreatiecentra; Jeugd; Cultuur, ontspanning en plechtigheden; Sport, openluchtrecreatie en parken; Kunst; Eredienst; Sociale en gezinsvoorzieningen; Gezondheidszorg; Openbare hygiëne en gezondheid; Huisvesting en ruimtelijke ordening; Diverse uitgaven (Algemene uitgaven, Belastingen, Verzekeringen en Rampschade).